



Kommunaler Finanzreport 2025

Knappe Kassen, große Aufgaben

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Juli 2025

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Autoren

Prof. Dr. Ronny Freier,

Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler,

Technische Hochschule Wildau

Dr. Christian Raffer,

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Dr. Henrik Scheller,

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Verantwortlich

Andreas Grau

Dr. Kirsten Witte

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

Titelfoto: © Mattoff – stock.adobe.com

DOI 10.11586/2025059

Kommunaler Finanzreport 2025

Knappe Kassen, große Aufgaben

Inhalt

Vorwort	6
Summary	8
Teil A: Finanzanalyse René Geißler und Ronny Freier	11
1 Einleitung	12
2 Rahmenbedingungen der Inflation und Konjunktur	14
2.1 Preisentwicklung	14
2.2 Wirtschaftsentwicklung	17
2.3 Zwischenfazit	21
3 Methodik	22
4 Empirische Untersuchungen	24
4.1 Finanzierungssaldo	24
4.2 Einnahmen	29
4.2.1 Vorbemerkungen	29
4.2.2 Steuereinnahmen	31
4.2.3 Zuweisungen	39
4.2.4 Gebühren und andere Entgelte	42
4.3 Ausgaben	44
4.3.1 Vorbemerkungen	44
4.3.2 Personalausgaben	44
4.3.3 Laufender Sachaufwand	49
4.3.4 Sozialausgaben	50
4.3.5 Investitionen	55
4.3.6 Zinsen	60
4.4 Verschuldung	63
5 Diskussion	71
6 Ausblick und Empfehlungen	74

Teil B: Transformationsfinanzierung	76
Christian Raffer und Henrik Scheller	
1 Einleitung und Problemaufriss: Finanzierung der Transformation als Herausforderung der Kommunen	77
2 Investitionsrückstand sowie Investitionsbedarfe für die Transformation	80
3 Finanzierungsoptionen für die sozialökologische Transformation	85
3.1 Bündelung von Förderprogrammen und Pauschalierung von Zuweisungen	85
3.2 Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und/oder Klimaanpassung	87
3.3 Gemeinsame Sondervermögen von Bund und Ländern	88
3.4 Öffentlich-private Zukunfts- und Transformationsfonds	89
4 Stärkung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen zur Schaffung neuer Gestaltungsspielräume	92
4.1 Schärfung des Konnexitätsprinzips	92
4.2 Reform der Gewerbesteuer	93
4.3 Anpassung der Steuerverteilung	94
4.4 Anpassungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen	95
4.5 Entlastung der Kommunen bei den Soziallasten	96
5 Planungen der Bundesregierung zur Verbesserung der kommunalen Investitionsfähigkeit	98
5.1 Sondervermögen Infrastruktur	98
5.2 Aufstockung des Klima- und Transformationsfonds (KTF)	100
5.3 Zukunftspakt Bund, Länder und Kommunen	101
5.4 Kommunale Altschulden und bundesstaatlicher Finanzausgleich	101
6 Fazit und Ausblick	103
Annex	104
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	107
Literatur	109

Vorwort

Der Kommunale Finanzreport der Bertelsmann Stiftung erscheint seit 2008 alle zwei Jahre. Er basiert auf den jeweils aktuellen amtlichen Finanzstatistiken. Ziel des Finanzreports ist es, die Trends in Bezug auf die Entwicklung der Kommunalfinanzen aufzuzeigen und Reformbedarfe zu diskutieren. Im Jahr 2025 steht das Thema Finanzierung der Nachhaltigkeitstransformation im Fokus.

Der aktuelle kommunale Finanzreport 2025 adressiert im ersten Teil die Frage, welche finanziellen Spielräume Kommunen haben, um kommunale Infrastruktur zu erhalten, Investitionen zu tätigen und die Transformation voranzubringen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die finanzielle Situation der Kommunen im Jahr 2024 mit einem Defizit von 24,8 Milliarden Euro einen Negativrekord erreicht hat. Nicht nur sind die großen und sich verfestigenden Unterschiede zwischen Kommunen zu einem Dauerproblem geworden, sondern ist eine erhebliche Zahl der Kommunen in einer derart prekären Finanzlage, dass selbst die Erfüllung der Pflichtaufgaben vielerorts nur noch mit großen Kraftanstrengungen geleistet werden kann. Für dringend notwendige Investitionen mangelt es an finanzieller Ausstattung. Der Gestaltungsraum in den Kommunen geht gegen Null.

Vor diesem Hintergrund stellen wir im zweiten Teil des Finanzreportes Konzepte vor, die es Kommunen ermöglichen würden, erforderliche Investitionen zu tätigen. Dies ist notwendig, da ohne grundsätzliche Reformen nicht nur im Status quo, sondern auch perspektivisch in den Kommunen die Ausgaben schneller als die Einnahmen wachsen wer-

den und sich die Finanzlage damit noch weiter verschlechtern würde.

Dabei sind zukünftige Investitionen für die Nachhaltigkeitstransformation noch nicht einmal eingepreist. Denn das Thema Nachhaltigkeitstransformation und die damit verbundenen sehr hohen zusätzlichen kommunalen Investitionsbedarfe spielen in der aktuellen finanzpolitischen Debatte leider eine sehr untergeordnete Rolle.

Die Bertelsmann Stiftung befasst sich mit ihrem Zentrum für Nachhaltige Kommunen schon seit Jahren mit Fragen der Transformation und der Staatsmodernisierung. Die Optimierung bestehender Strukturen und Prozesse, die Nutzung digitaler Technologien zur Effizienzsteigerung sowie die Mobilisierung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement sind unerlässlich und zwingend erforderlich, um die Herausforderungen zu meistern und Lösungsansätze tatsächlich auch in die Umsetzung zu bringen.

Aber auch wenn Kommunen all diese Potenziale nutzen, wird das nicht annähernd reichen, um die erforderlichen Mittel für die Transformationsfinanzierung freizusetzen. Wollen wir Kommunen wieder handlungsfähig machen, brauchen wir grundsätzliche Reformen der Finanzverfassung im Schulterschluss von Bund, Ländern und Kommunen.

Die Nachhaltigkeitstransformation bedingt eine tiefgreifende Änderungen von Infrastrukturen, Produktionsprozessen, Regulierungssystemen und Lebensstilen einschließlich eines neuen Zusammen-

spiels von Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft. Damit hat sie unmittelbare Auswirkungen auf die Erbringung von Leistungen sowie Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge der Kommunen..

Allein der Abbau des bestehenden Investitionsrückstands, der sich in den vergangenen Jahrzehnten bei den Kommunen aufgebaut hat, liegt bei rund 216 Milliarden Euro. Schätzungen für zusätzliche Investitionsbedarfe im Rahmen der Nachhaltigkeitstransformation liegen im zwei- bis dreistelligen Milliardenbereich. Insbesondere in Bezug auf den Klimawandel und die durch ihn ausgelösten Folgewirkungen und Anpassungsbedarfe, aber auch z. B. in Bezug auf die Bildungsinvestitionen drängt dabei die Zeit! Jedes verlorene Jahr vergrößert die Probleme.

Für den Staat als Ganzes, insbesondere aber auch für die Kommunen, folgen daraus weitreichende Handlungserfordernisse: Urbane Räume sind für mehr als 70 Prozent des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich. Den Kommunen kommt hier also eine enorm wichtige, wenn nicht sogar entscheidende Rolle zu. Neben wichtigen Weichenstellungen für die sozialökologische Transformation sind die Kommunen auch der Ort, an dem die Menschen leben. Hier können und müssen gesellschaftlicher Zusammenhalt gestaltet, Beteiligung gelebt und in Infrastruktur investiert werden.

Es wird deutlich: Vor Ort werden zentrale Entscheidungen getroffen und die Zufriedenheit mit sowie das Vertrauen in Demokratie in unserem Land werden hier maßgeblich geprägt. Es ist daher von immenser Bedeutung und bedarf einer umfassenden finanziellen Unterstützung sowie strategischer Planung, damit dies gelingt und auch von den Bürger:innen wahrgenommen wird. So kann Vertrauen in die Demokratie und ihre Lösungsfähigkeit mit Blick auf komplexe Sachverhalte zurückgewonnen werden.

Allerdings kommen wir bereits in unserer 2023 veröffentlichten Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in den Kommunen zu dem Ergebnis, dass kommunale Akteure eine nachhaltige Entwicklung zwar wichtig finden, aber mit dem vor Ort Erreichten selbst nicht zufrieden sind. In den Analysen konnten wir zeigen, dass insbesondere nicht ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen als Begründung für diesen unbefriedigenden Fortschritt anzuführen sind. Die Analysen in der vorliegenden Ausarbeitung zeigen sehr deutlich, dass es einen enormen Investitionsstau auf der kommunalen Ebene gibt, der sich über viele Jahre aufgebaut hat.

Denn wenn die Transformation gelingen soll, müssen möglichst viele Kommunen auch in die Lage versetzt werden, diese voranzutreiben und nicht nur den Mangel zu verwalten. Investitionen für die Transformation dürfen kein Privileg der großen und finanziell starken Kommunen sein. Auskömmliche Finanzen sind eine notwendige Voraussetzung, ohne die die Nachhaltigkeitstransformation vor Ort nicht gelingen kann.

Wir sind überzeugt, dass die Kommunen in Deutschland über das Potenzial und die Innovationskraft verfügen, um die Herausforderungen der Nachhaltigkeitstransformation zu meistern. Es bedarf jedoch gemeinsamer Anstrengungen und eines starken politischen Willens, um die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Dr. Kirsten Witte

Summary

Der Finanzreport beschreibt die aktuelle Finanzlage im regionalen und zeitlichen Vergleich und untersucht die Wirkungen von Inflation und Konjunktur. Ziel ist es, Transparenz zu schaffen, Zusammenhänge aufzudecken, konstruktive Debatten zu befördern und Lösungsansätze aufzuzeigen.

Der Finanzreport basiert im Wesentlichen auf der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2023 und 2024. Sie ist die aktuellste und valide Grundlage nationaler und regionaler Betrachtungen. Im Gegenzug ist ihre inhaltliche Differenzierung begrenzt. Ergänzend werden weitere amtliche Statistiken wie die Schuldenstatistik, die Personalstatistik sowie das Datenportal www.wegweiser-kommune.de der Bertelsmann Stiftung herangezogen.

Die kommunalen Haushalte werden stark von externen Faktoren beeinflusst. Die makroökonomische Entwicklung zeigt im Kontext internationaler Krisen preisbereinigt nur eine Stagnation. Die lange Phase historisch niedriger Inflationsraten endete 2020 im Zuge der Covid-Pandemie und folgend des russischen Angriffskrieges. In Summe ist aus einer stagnierenden Wirtschaftskraft eine sinkende Steuerdynamik zu erwarten, während Inflation die Ausgaben schneller steigen lässt. Das haushalterische Umfeld der Kommunen hat sich somit seit 2020 dramatisch verschlechtert, was ab 2023 sichtbar wurde.

Aktueller Finanzierungssaldo

Im Jahr 2024 verzeichneten die Kommunen mit rund 25 Milliarden Euro das größte Finanzierungsdefizit der Geschichte und eine weitere deutliche Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr. Dies bedeutet eine endgültige und abrupte Trendumkehr der zuvor zehn Jahre mit Überschüssen. Die Krise tritt nahezu flächendeckend auf. Besonders hoch sind die Defizite je Einwohner:in in Hessen, Niedersachsen, Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Anders als in früheren Krisen liegt die Ursache nicht bei den Einnahmen, die in allen Ländern und bundesweit mit fünf Prozent weiterwachsen. Problematisch ist die seit einigen Jahren hohe Ausgabendynamik. Deren jüngster Anstieg von zehn Prozent konnte im Gegensatz zu den Vorjahren nicht mehr aufgefangen werden.

Allerdings waren die kommunalen Finanzen bereits seit 2020 angeschlagen und wurden lediglich durch Hilfen von Bund und Ländern stabilisiert. Da diese endeten, wirkten sich die strukturellen Fehlentwicklungen spätestens 2024 voll aus. Die Folgen treffen schwache Regionen härter und machen die Konsolidierungserfolge der vergangenen Dekade zunichte.

Einnahmen

Steuern sind im Durchschnitt die zweitwichtigste Einnahmenkategorie der Kommunen. Deren lange Zeit hohe Wachstumsdynamik (über 60 Prozent brutto binnen zehn Jahren) kam 2024 praktisch

zum Erliegen (+1,4 Prozent). Diese Stagnation trotz hoher Inflation deutet auf die deutlich schwächere wirtschaftliche Lage hin und ist äußerst besorgniserregend. Preisbereinigt bedeutet die nominale Stagnation der Steuern einen Verlust an kommunaler Kaufkraft.

Die regionale Steuerkraft zeigt die langfristig bekannten Muster. An der Spitze stehen wie in den Vorjahren Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, am Ende die fünf ostdeutschen Länder. Hessen erreicht je Einwohner:in mehr als das Doppelte des thüringischen Wertes. Thüringen und Sachsen-Anhalt als steuerschwächste Länder mussten 2024 sogar einen nominalen Steuerrückgang hinnehmen. Ursächlich für diese Differenzen ist die unterschiedliche Wirtschaftskraft, die sich in Gewerbe- und Einkommensteuer ausdrückt.

Spiegelbildlich decken die Kommunen in Hessen und Bayern über 40 Prozent ihrer Haushalte aus Steuern, während es in Ostdeutschland weniger als ein Viertel ist. Nur acht der siebzig ostdeutschen Kommunen erreichen den Bundesdurchschnitt. Von den zwanzig schwächsten Kommunen liegen 17 in Ostdeutschland. Eine hohe Steuerkraft verbessert die Autonomie der Kommunen, macht diese aber auch anfällig für wirtschaftliche Einbrüche.

Die Gewerbesteuer ist die wichtigste, aber konjunktursensible Steuer der Kommunen. Die einzelgemeindliche Auswertung für Nordrhein-Westfalen zeigt, dass sich Mehr- und Minderaufkommen einzelner Gemeinden 2024 trotz der wirtschaftlichen Abkühlung die Waage halten. Offenbar ist das lokale Aufkommen eher von der Lage einzelner Unternehmen, denn von der Konjunktur insgesamt geprägt. Gleichwohl bedeutet eine nominale Stagnation des Aufkommens einen Trendwechsel und inflationsbedingt einen Verlust an Kaufkraft.

Zuweisungen von Bund und Ländern sind die größte Einnahmenart der Kommunen. Sie dienen zu 90 Prozent laufenden Zwecken, wie z. B. Schlüsselzuweisungen oder Erstattungen. Im Zeitverlauf von zehn Jahren stiegen die Zuweisungen deutlich stärker

als Inflation und Steuern. Ihre Bedeutung verhält sich tendenziell spiegelbildlich zu den Steuern und ist in wirtschaftsschwachen Regionen höher.

Ausgaben

Personal ist die mit gut einem Viertel größte Ausgabenkategorie der Kommunen. In den vergangenen zehn Jahren haben sich diese Ausgaben im Kontext des Stellenzuwachses und der Tarifierhöhungen nahezu verdoppelt. Die Stellenzahlen wuchsen in allen Aufgabenbereichen, überproportional jedoch im Bereich Kita. Insbesondere 2024 kam es zu einer spürbaren Tarifierhöhung zum Ausgleich der Inflation. Die Dynamiken der Stellenzahlen und Tarifierhöhungen sind angesichts der aktuellen finanziellen Lage nicht mehr finanzierbar.

Der laufende Sachaufwand, z. B. für die Bewirtschaftung der Gebäude, Dienstleister oder Büroausstattung, macht ebenso knapp ein Viertel der Ausgaben aus. Diese Ausgaben sind infolge der Inflation in den vergangenen beiden Jahren sprunghaft gestiegen (+26 Prozent).

Die Kommunen tragen ein großes Spektrum sozialer Aufgaben, die überwiegend bundesgesetzlich geregelt sind. Deren Ausgabedynamik ist seit Jahrzehnten problematisch. Sie resultiert aus zusätzlichen Leistungen, Standardverbesserungen, gesellschaftlichen Problemen, Demografie und Migration. Die Sozialausgaben stiegen allein binnen der vergangenen beiden Jahre um ein Viertel auf nunmehr 85 Milliarden Euro. In Anbetracht der finanziellen Belastung erhöhten Bund und Länder ihre Erstattungsquoten der Sozialausgaben auf aktuell knapp die Hälfte.

Investitionen in Infrastruktur und Ausstattung besitzen hohe Bedeutung für die Qualität der öffentlichen Leistungen, die Volkswirtschaft und nicht zuletzt die Lokalpolitik. Die Sachinvestitionen sind seit vielen Jahren zu gering für den Erhalt, Aus- und Umbau der Infrastruktur, was seit 2015 einige bundespolitische Maßnahmen und eine in-

tensive Fachdiskussion auslöste. Infolge der guten Konjunktur verdoppelten sich die Investitionen seit 2017 nahezu. Allerdings treffen diese Ausgaben auf hohe Inflationsraten der Baubranche, sodass der reale Mehrwert gering ist.

Im regionalen Vergleich tritt eine seit Langem bekannte Verteilung auf. Die höchsten Investitionen tätigen mit Abstand die Kommunen Bayerns, am Ende stehen jene des Saarlandes. Im Jahresvergleich tritt eine gewisse Volatilität auf, sodass einige Länder höher oder tiefer im Ranking stehen. Dennoch kristallisieren sich mit dem Saarland, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen über die Zeit Regionen heraus, die infrastrukturell zurückfallen.

Zinsen spielen infolge der geringen Verschuldung seit jeher nur eine kleine Rolle in den kommunalen Haushalten (Ausgabenanteil ein Prozent). Die Zinsbelastung ist infolge der EZB-Nullzinspolitik bis 2022 stetig gesunken. Dieser Trend drehte nach 2022, sodass Zinsausgabenquote und Durchschnittszins wieder stiegen, jedoch auf geringem Niveau.

Verschuldung

Die Verschuldung der Kommunen unterliegt in Deutschland strengen Regeln und ist daher relativ gering. Die Schuldentragfähigkeit hat sich überdies in den vergangenen zehn Jahren flächendeckend deutlich verbessert. Gleichwohl ist seit 2021 ein merklicher Anstieg der Investitionskredite festzustellen (+40 Prozent), was auf höhere Investitionen, aber auch sinkende Spielräume aus laufenden Einnahmen hindeutet.

Problematisch und Gegenstand intensiver Diskussion sind seit jeher die Kassenkredite, die primär Folge langjähriger Haushaltsdefizite sind. Nach sieben Jahren des Abbaus trat bereits 2023 ein Trendwechsel und ein erneuter Anstieg auf. Diese Problematik konzentriert sich immer stärker auf Nordrhein-Westfalen, da Krisenregionen wie das

Saarland und Rheinland-Pfalz Hilfsprogramme implementieren. Der größte Teil der bundesdeutschen Kommunen ist weiterhin nicht betroffen. Demgegenüber entfällt ein Viertel des bundesdeutschen Volumens auf lediglich zwölf Städte Nordrhein-Westfalens.

Der Ausblick für die kommunalen Finanzen ist pessimistisch. Die strukturellen Probleme z. B. der Sozialausgaben sind ungelöst, die Inflation hat das Ausgabenniveau dauerhaft erhöht, die Steuern wachsen konjunkturbedingt kaum. Das Defizit aus 2024 prägt die Haushaltsplanungen, sodass zumindest mittelfristig die üblichen Reaktionen wie Kürzungen bei Investitionen und ein Einstellungsstopp zu erwarten sind.

Gleichzeitig stehen die Kommunen in Deutschland aktuell vor enormen Investitionsnotwendigkeiten mit Blick auf die erforderlichen Transformationsaufgaben. Hochrechnungen gehen davon aus, dass allein der Abbau des Investitionsrückstands, der sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der vielerorts unzureichenden Unterhaltsaufwendungen und/oder Investitionstätigkeit bei den Kommunen aufgebaut hat, bei zuletzt rund 216 Mrd. Euro lag (Raffer et al. 2025). Teil B widmet sich dieser Problemlage: Hierzu werden die zu erwartenden transformativen Investitionsbedarfe auf Basis einer Auswertung der bestehenden Literatur quantifiziert und anschließend Finanzierungsoptionen aufgezeigt, um die Investitionsfähigkeit der Kommunen dauerhaft zu stärken.



Teil A: Finanzanalyse

René Geißler^a und Ronny Freier^b

a Professor für öffentliche Verwaltung der Technischen Hochschule Wildau

b Professor für öffentliche Finanzen der Technischen Hochschule Wildau

1 | Einleitung

Mitte des Jahres 2025 befinden sich die öffentlichen Finanzen Deutschlands in einem Ausnahmezustand. Auf Bundesebene wird ein Sondervermögen enormen Ausmaßes beschlossen, die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse wird nach Jahren erbitterter Diskussion gelockert und die Kommunen verzeichnen das größte Haushaltsdefizit ihrer Geschichte. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen überwiegend in neuen geopolitischen Unsicherheiten. Doch auch die alten Probleme der Kommunen, wie galoppierende Sozialausgaben, hoher Investitionsrückstand, lokale Überschuldung und allgemein ein regionales Auseinanderdriften, sind weiterhin akut. Die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit vieler Städte, Gemeinden und Kreise ist gefährdet.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich seit vielen Jahren für starke Kommunen. Kommunale Selbstverwaltung gehört zu den Grundpfeilern unseres Staates. Die Bürger:innen erleben die Städte, Gemeinden und Kreise als wichtigste Ebene. Um die positiven Effekte kommunaler Selbstverwaltung zur Entfaltung kommen zu lassen, benötigen die Kommunen Handlungsspielräume und finanzielle Ressourcen.¹

Der Kommunale Finanzreport erscheint seit dem Jahr 2013 im zweijährigen Rhythmus und 2025 somit zum siebenten Male. Mit ihm legt die Bertelsmann Stiftung eine bundesweit vergleichende Betrachtung der finanziellen Lage vor. Anspruch

des Finanzreports ist es, die aktuellen amtlichen Finanzstatistiken auszuwerten, Problemlagen und ihre Ursachen aufzudecken und damit eine faktenbasierte Debatte zu befördern.

Der Kommunale Finanzreport 2025 widmet sich in Teil A zwei übergreifenden Fragestellungen:

- 1. Wie stellt sich die Finanzlage der Kommunen im regionalen Vergleich und in der zeitlichen Entwicklung dar?**
- 2. Wie ist der plötzliche Einbruch der Kommunal Finanzen zu erklären?**

Die vergleichende Analyse der Finanzstatistik ist der Kern des Finanzreports. Dazu werden aus der Fülle vorhandener Indikatoren jene ausgewählt, die interpretierbar, in der zeitlichen Entwicklung sowie regionalen Ausprägung vergleichbar sind und somit belastbare Aussagen zur Lage der kommunalen Finanzen erlauben. Die aktuelle Ausgabe des Kommunalen Finanzreports geht über diese deskriptive Analyse hinaus und untersucht mögliche Ursachen der aktuellen Finanzlage. Inflation und Konjunktur sind dabei naheliegende Erklärungen. Die seit 2021 hohe Inflation führt zu überproportionalen Ausgabenanstiegen, der Einbruch der Konjunktur wirkt negativ auf die Steuern. Gleichwohl existieren weitere Ursachen und dies teils seit Jahrzehnten. Im Ergebnis des Kommunalen Finanzreports wird somit auch deutlich, ob die aktuelle Finanzlage eine Folge vorübergehend ungünstiger Rahmenbedingungen oder Ausdruck struktureller Unterfinanzierung der Kommunen ist.

¹ Das Deutsche Institut für Urbanistik benennt die Kommunal Finanzen als das mit Abstand bestimmende Thema bei ihrer jährlichen Befragung der (Ober-)Bürgermeister. Auch der Zusammenhang zur Stabilität der Demokratie wird deutlich hergestellt. Vgl. Difu 2025a.

Der Kommunale Finanzreport 2025 gliedert sich in Teil A in fünf Kapitel:

Er untersucht den Einfluss von Konjunktur und Inflation auf die Haushaltslage. Um diese Effekte nachvollziehen zu können, erläutert Kapitel 2 diese Trends und zeigt die möglichen Wirkrichtungen auf.

Kapitel 3 legt im Sinne guter wissenschaftlicher Praxis die Datengrundlagen und Auswertungsschritte offen. Es erklärt, warum bestimmte Datengrundlagen genutzt werden, worin deren Aussagekraft und Grenzen bestehen.

Kapitel 4 beinhaltet die eigentlichen empirischen Analysen des Finanzreports. Untergliedert in Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung werden die ausgewählten Indikatoren erklärt sowie deren regionale Ausprägung und zeitliche Trends beschrieben.

Das fünfte Kapitel fasst die deskriptiven Erkenntnisse zusammen und geht insbesondere auf die Ursachen der aktuellen Finanzentwicklung ein. Damit werden die beiden genannten Leitfragen beantwortet.

Der anschließende Ausblick richtet sich auf die mittelfristige Entwicklung der kommunalen Finanzen sowie auf die Chancen zur Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation.

2 | Rahmenbedingungen der Inflation und Konjunktur

Die finanziellen Spielräume der Kommunen werden durch externe gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen beeinflusst. Inflation und Wirtschaftsentwicklung stehen als prägende Entwicklungen in den letzten Jahren vor dem Hintergrund multipler Krisen besonders im Fokus: Sie wirken sich unmittelbar auf die Einnahmen- und Ausgabensituation kommunaler Haushalte aus.² Das folgende Kapitel beschreibt diese Rahmenbedingungen auf Basis statistischer Kennzahlen und ordnet sie in ihren möglichen Wirkungszusammenhang mit den kommunalen Finanzen ein. In den nachfolgenden Kapiteln werden diese Zusammenhänge im Kontext konkreter Finanzkennzahlen vertieft.

2.1 Preisentwicklung

Über Jahrzehnte hinweg wies Deutschland eine historisch niedrige Inflationsrate auf.³ Zwischen 1995 und 2020 lag sie nahezu durchgehend unter zwei Prozent, häufig sogar unter einem. Diese Phase der Preisstabilität endete im Jahr 2021, teilweise bedingt durch die wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie. Die Inflationsrate stieg erstmals auf über drei Prozent. Mit dem russischen Angriff auf die Ukraine und der daraus resultierenden Energiepreiskrise verschärfte sich die Ent-

wicklung weiter.⁴ In den Jahren 2022 und 2023 erreichten die Inflationsraten +6,9 bzw. +5,9 Prozent. Innerhalb von nur drei Jahren stiegen die Verbraucherpreise somit kumuliert um rund +16,7 Prozent, ein markanter Trendwechsel im Vergleich zur vorausgegangenen Niedriginflationsphase. Inflation war nach langen Jahren wieder im Bewusstsein der Bürger:innen angekommen. Auch wenn die Inflationsrate im Jahr 2024 mit +2,2 Prozent wieder rückläufig ist, werden die Folgen der erhöhten Preisentwicklung noch lange nachwirken.⁵ Dies spüren auch die Kommunen.

Abbildung 1 zeigt die allgemeine Preisentwicklung im Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2024. In diesem Zeitraum lag die kumulierte Inflationsrate bei insgesamt 26,9 Prozent. Auffällig ist die Phase relativer Preisstabilität bis zum Jahr 2020, gefolgt von deutlichen Preissprüngen in den Jahren 2021 bis 2023. Die abgebildete Inflationskurve dient im weiteren Verlauf in der Analyse der Kommunal Finanzen als Vergleichsmaßstab, um Entwicklungen bei beispielsweise den kommunalen Einnahmen, Ausgaben oder Schulden im Verhältnis zur allgemeinen Preisentwicklung einordnen zu können. Besonders relevant wird dabei die Frage sein, ob einzelne finanzielle Kennzahlen über oder unter der durchschnittlichen Inflationsrate verlaufen sind.

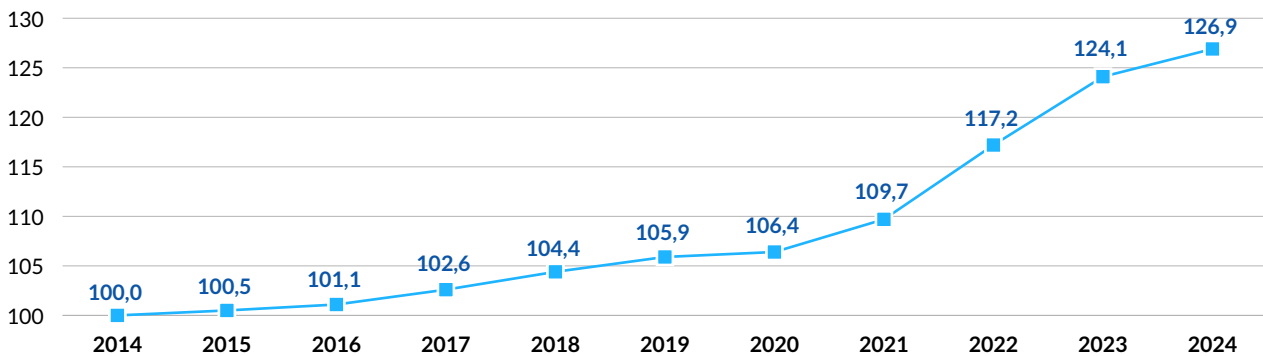
2 Grömling (2025) untersucht den allgemeinen Zustand der deutschen Wirtschaft im Kontext der multiplen Krisen und zeigt, dass die derzeitige Stagnation vorangegangene Krisen deutlich übersteigt.

3 Vgl. Menz 2024.

4 Vgl. IfW Kiel 2025.

5 Statistisches Bundesamt 2025a.

Abbildung 1 | Verbraucherpreisindex 2014–2024, Index (2014 = 100)



Quelle: eigene Berechnung nach Daten zum Verbraucherpreisindex für Deutschland von Destatis (Jahreswerte) (61111-0001).⁶

| BertelsmannStiftung

Die allgemeine Preisentwicklung von 26,9 Prozent über einen Zeitraum von zehn Jahren stellt lediglich einen Durchschnittswert dar und verdeckt teils erhebliche Abweichungen in einzelnen Kategorien. Wie private Haushalte sind auch Kommunen in Deutschland in mehreren Bereichen überdurchschnittlich stark von Preissteigerungen betroffen.⁷ Besonders deutlich zeigen sich die Belastungen bei den Energiekosten sowie im Bausektor, wo die Teuerung zu erheblichen Mehrkosten führt. Auf der Ausgabenseite wirken sich neben diesen unmittelbaren Preissteigerungen auch deren mittelbare Folgewirkungen aus: So hat die stark gestiegene Inflation in den letzten Jahren zu spürbar höheren Tarifabschlüssen geführt, die den Personalaufwand vieler Kommunen belasten. Zusätzlich treiben gestiegene Energie- und Personalkosten auch die Preise für Dienstleistungen und Güter in die Höhe, die Kommunen von externen Anbietern beziehen, was sich in erhöhtem Sach- und Dienstleistungs-

aufwand widerspiegelt. Die Inflation wirkt somit in mehrfacher Hinsicht kostentreibend und stellt die kommunalen Haushalte vor erhebliche finanzielle Herausforderungen.

Um die Preisentwicklung auch in ausgewählten Sektoren besser zu verstehen, zeigt Abbildung 2 beispielhaft die Energiekosten, den Baupreisindex und die Tarifentwicklung. Im oberen Panel der Abbildung 2 ist exemplarisch für die Entwicklung der Energiekosten (Wärme und Strom) der Verbraucherpreisindex für Erdgas (ohne Betriebskosten) dargestellt.⁸ Die monatlichen Daten von Dezember 2019 bis Dezember 2024 belegen, wie stark die Gaspreise im Zuge der geopolitischen Krise Anfang 2022 angestiegen sind. Mit dem Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine setzte eine rasante Preisentwicklung ein: Innerhalb nur eines Jahres kam es zu einer Verdopplung des Preisniveaus auf über 200 Prozent. Zwar konnte durch politische Maßnahmen (Gasspeicherung, LNG-Ausbau, strategische Energieverträge) eine weitere Eskalation der Energiepreise nach 2022 verhindert

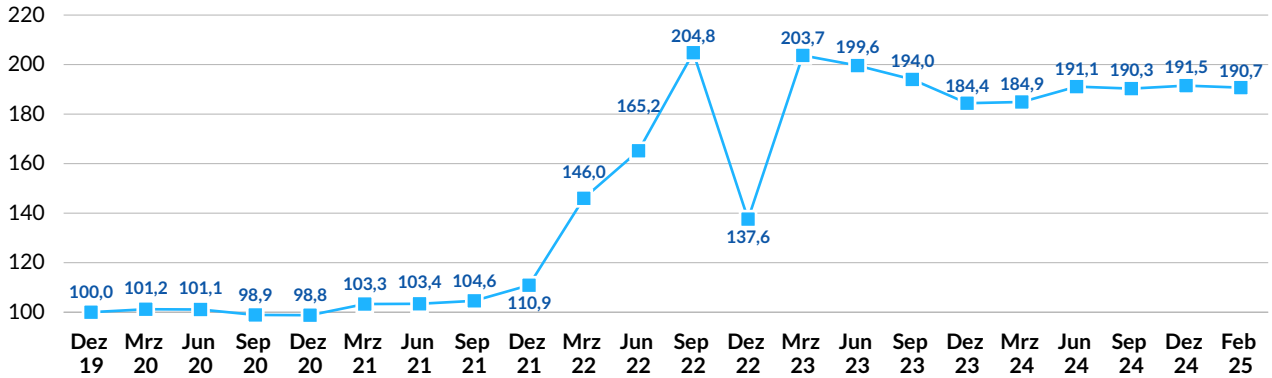
⁶ Destatis 2025a. Beachtlich ist, dass der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (Code: 61121-0001, <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/61121/details>) (Download 15.5.2025) durchaus signifikant abweicht. Hier wird beispielsweise für 2022 eine jährliche Veränderung von 8,7 Prozent dokumentiert. Insgesamt kommt der Harmonisierte Verbraucherpreisindex auf annähernd 30 Prozent Inflation über den Zeitraum von 2014 bis 2024.

⁷ Vgl. Christofzik et al. 2024.

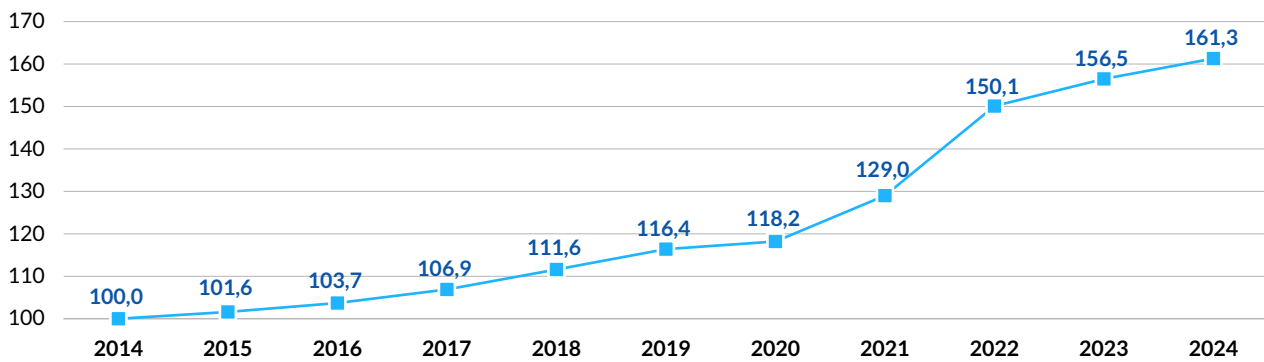
⁸ Krebs (2023) untersucht die kurzfristigen Auswirkungen der fossilen Energiekrise 2022 auf die deutsche Wirtschaft und zeigt, dass die wirtschaftlichen Verluste ähnlich hoch wie während der Coronapandemie 2020 oder der Finanzkrise 2008/09 waren.

Abbildung 2 | Preisentwicklung in den Sektoren Energiepreise, Baupreise und Tarifentwicklung

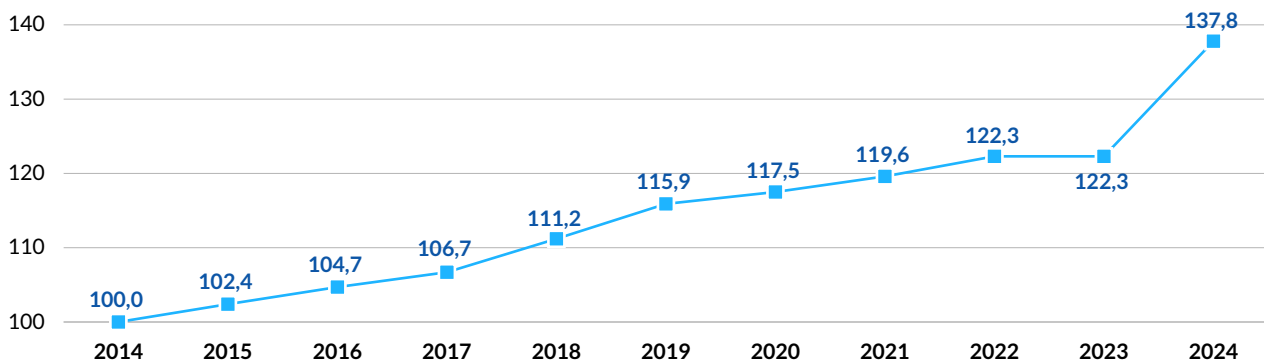
Verbraucherpreisindex für Erdgas, monatlich, Index (Jan 2020 = 100)



Baupreisindex für Neubauten (2014 = 100)



Entwicklung Jahresbruttogehalt eines Tarifbeschäftigten (TVöD, E8, Stufe 1)



Quellen: 1. Destatis Index der Verbraucherpreise Erdgas (ohne Betriebskosten),* Index (1.1.2020=100), Datenreihe geglättet (5 Monate) (oberes Panel), 2. Destatis Index für Bauwerke** (Index 2014=100) (mittleres Panel), 3. Eigene Datenerhebung auf der Webseite <https://oeffentlicher-dienst.info/>*** (unteres Panel).

* Destatis (2025b).
 ** Destatis (2025c).
 *** Über die Webseite <https://oeffentlicher-dienst.info/> wurde für den Zeitraum 2014 bis 2024 im TVöD für einen exemplarischen

Angestellten in der Entgeltgruppe 8, Stufe 1 (Einstiegsgehalt) das Jahresbruttogehalt ermittelt und als Index dargestellt.

werden, doch die Grafik macht ebenso deutlich, dass es bisher nicht gelungen ist, die Energiepreise der Verbraucher wieder substanziell zu verringern (anders als beispielsweise beim Strom).⁹

Das Preisniveau ist seit Ende 2022 relativ stabil auf hohem Niveau. Wie angesprochen, wirken sich die hohen Energiekosten direkt und indirekt auf die Ausgaben der Kommunen aus. Zum einen tragen die Kommunen mit ihren kommunalen Liegenschaften die höheren Kosten für Wärme und Strom direkt.¹⁰ Indirekt steigen zudem die Preise bei allen Waren und Dienstleistungen, bei denen Energiekosten einen substanziellen Kostenanteil ausmachen.

Im mittleren Panel der Abbildung 2 ist stellvertretend für die allgemeinen Baukosten der Baupreisindex für den Neubau von Wohn- und Nichtwohnbau in konventioneller Bauweise dargestellt. Die Preisentwicklung verläuft ähnlich dynamisch wie jene der Energiepreise. Bereits in den Jahren 2018 bis 2020 kam es hier zu teils spürbaren Preissteigerungen, die das übliche Inflationsniveau deutlich übertrafen. Ab 2021 führte die Coronapandemie zu weiteren Auftriebseffekten bei den Baupreisen. Ab dem Jahr 2022 beschleunigte sich diese Entwicklung erneut erheblich; auch infolge der gestiegenen Energiepreise, die sich direkt auf die Herstellungskosten im Baugewerbe auswirken. Über den gesamten Zeitraum von 2014 bis 2024 ergibt sich im Baupreisindex ein kumulierter Preisanstieg von 61,3 Prozent. Damit liegt die Preisentwicklung im Bausektor mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Inflationsrate. Diese Dynamik ist insbesondere bei der Bewertung kommunaler Investitionen von zentraler Bedeutung, wie im Abschnitt 4.3.5 näher ausgeführt wird.¹¹

Das untere Panel der Abbildung 2 veranschaulicht exemplarisch die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst. Eine Analyse der Entlohnung im Tarifver-

trag ist methodisch anspruchsvoll, da neben prozentualen Tarifierhöhungen auch steuerfreie Sonderzahlungen, Mindestbeträge (sogenannte „Sockelbeträge“) sowie Veränderungen bei den Jahressonderzahlungen berücksichtigt werden müssen. Für die Visualisierung wurde daher das Jahresbruttogehalt eines Beschäftigten nach TVöD in der Entgeltgruppe 8, Stufe 1 (Einstiegsgehalt)¹² ausgewählt und auf Indexbasis ab dem Jahr 2014 abgebildet. Die Grafik zeigt, dass die Tarifentwicklung in den Jahren 2014 bis 2019, getragen von einer guten wirtschaftlichen Lage, deutlich über der allgemeinen Inflation lag. Dabei handelte es sich teils um Nachholeffekte aus früheren Jahren mit moderater Lohnentwicklung. In der Folgephase zwischen 2021 und 2023 blieb das Tarifwachstum hinter der Inflationsrate zurück, was temporär zu realen Einkommensverlusten im öffentlichen Dienst führte. Erst mit dem Tarifabschluss im Jahr 2024 konnten diese Reallohnverluste kompensiert werden. Insgesamt ergibt sich über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg eine kumulierte Gehaltsentwicklung von 37,8 Prozent.¹³

2.2 Wirtschaftsentwicklung

In der Frühjahrsprognose der geschäftsführenden Bundesregierung vom April 2025 wird für das Jahr 2025 ein Nullwachstum vorausgesagt.¹⁴ Bereits in den Jahren 2023 und 2024 war nur ein minimales Wachstum zu verzeichnen. Deutschland befindet sich demnach in einer schwierigen konjunkturellen Lage. Während eine Rezession nach Definition (zwei Quartale mit negativem Wachstum) derzeit

⁹ Vgl. BDEW 2025.

¹⁰ Das Land Brandenburg z. B. reagierte auf diesen Kostenanstieg mit Sonderzuweisungen im Rahmen des „Brandenburg Pakets“ für die Jahre 2023 und 2024.

¹¹ Vgl. Lerbs 2023; 2024.

¹² Diese beispielhafte Berechnung für eine mittlere Gehaltsstufe soll einen Eindruck der Lohnentwicklung vermitteln. Zwischen den Entgeltgruppen bestehen durchaus Differenzen. Insbesondere durch pauschale Zuwächse im unteren Bereich der Tariftabelle sollten niedrigere Stufen eher höhere Gehaltssteigerungen aufzeigen als hohe Entgeltgruppen.

¹³ Destatis kommt bei einer Berechnung der Entwicklung der Tarifverdienste im öffentlichen Dienst in diesem Zeitraum auf 32,7 Prozent. Allerdings scheinen dabei Änderungen an den Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) und steuerfreie Sonderzahlungen nicht berücksichtigt zu sein. Vgl. Destatis 2025d.

¹⁴ BMWK 2025.

nicht vorliegt, ist die gesamtwirtschaftliche Situation insbesondere vor dem Hintergrund der außenwirtschaftlichen Herausforderungen angespannt.¹⁵

Die Finanzen der deutschen Kommunen sind auf vielfältige Weise von der konjunkturellen Lage beeinflusst.¹⁶ Am unmittelbarsten macht sich die konjunkturelle Entwicklung für Kommunen in der Höhe ihrer Steuereinnahmen bemerkbar. Besonders deutlich zeigt sich dies traditionell bei der Gewerbesteuer, die allgemein stark auf wirtschaftliche Schwankungen reagiert. In der Vergangenheit

kam es hier bereits mehrfach zu spürbaren Einbrüchen, zuletzt in dramatischer Weise während der Coronakrise.¹⁷ Verschärft sich eine Rezession und greift sie auf den Arbeitsmarkt über, steigen in der Folge oftmals auch die kommunalen Sozialausgaben, etwa für Leistungen der Grundsicherung. Die konjunkturelle Lage beeinflusst somit nicht nur die Einnahmenseite, sondern belastet gleichzeitig die Ausgabenseite der kommunalen Haushalte. Eine Bewertung der staatlichen Leistungsfähigkeit ist zudem wichtig vor dem Hintergrund einer Bewertung der Tragfähigkeit von Schulden.¹⁸ Aus diesem

15 Vgl. Bardt et al. 2024.

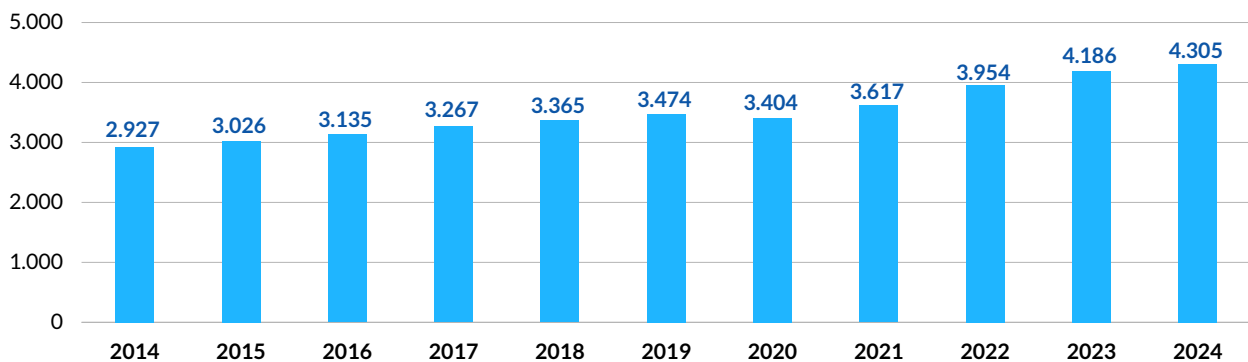
16 Vgl. Raffer 2023.

17 Vgl. Boettcher und Freier 2022.

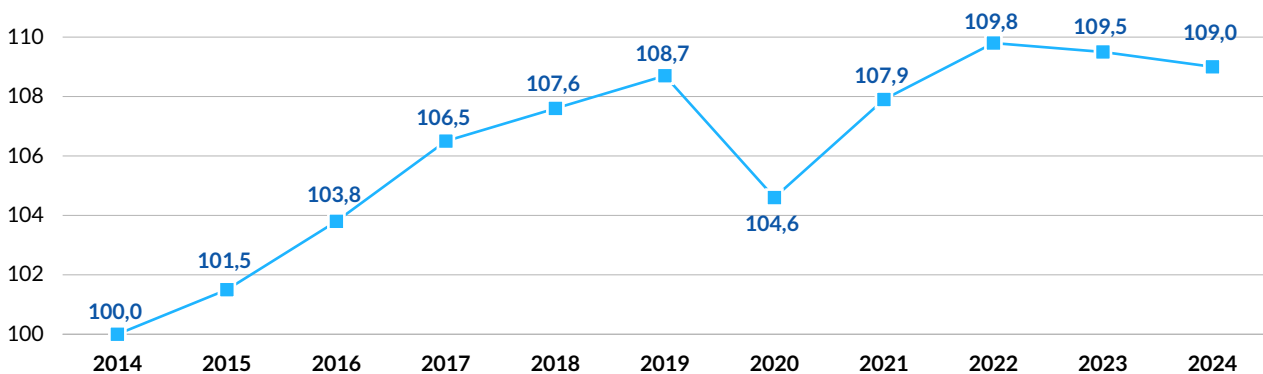
18 Vgl. Jessen et al. 2023.

Abbildung 3 | **Bruttoinlandsprodukt nominal in Mrd. Euro (oben) und preisbereinigt (unten) (Index 2014 = 100), 2014–2024**

BIP nominal, in Mrd. Euro, 2014–2024



BIP preisbereinigt, Index (2014 = 100), 2014–2024



Quelle: Destatis, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2023, 2024, 81000-002, 1.1.

Grund wird die Entwicklung der Konjunktur in Betrachtungszeitraum 2014 bis 2024 näher beleuchtet.

Das obere Panel der Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland im Zeitraum von 2014 bis 2024. Im Jahr 2024 belief sich das BIP auf etwas über 4.300 Milliarden Euro. Da es sich um eine nicht inflationsbereinigte Zeitreihe handelt, spiegelt sie die wirtschaftliche Gesamtleistung zu jeweiligen Preisen wider. Die Betrachtung des nominalen BIP ist z. B. im Zusammenhang mit der staatlichen Verschuldung von Bedeutung, etwa bei der Berechnung der Schuldenquote oder der Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen. Im Vergleich zu unserem Ausgangsjahr 2014, in dem das nominale BIP noch unter 3.000 Milliarden Euro lag, ist das nominale BIP demnach deutlich gestiegen. Die Zeitreihe verdeutlicht auch den markanten Einbruch des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 infolge der wirtschaftlichen Einschränkungen und der Lockdowns während der Coronapandemie.¹⁹ Zugleich lässt sich erkennen, dass das nominale BIP in der anschließenden Phase mit hoher Inflation ebenfalls deutlich anstieg. Diese Entwicklung unterstreicht den Einfluss preisgetriebener Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Leistungsniveau.

Um den tatsächlichen, preisunabhängigen Anstieg der Wirtschaftsleistung sichtbar zu machen, wird das Bruttoinlandsprodukt auch in preisbereinigter Form ausgewiesen. Das untere Panel der Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des realen BIP als Indexreihe für den Zeitraum 2014 bis 2024, wobei das Basisjahr 2014 auf 100 gesetzt wurde. Aus der Darstellung geht hervor, dass das realwirtschaftliche Wachstum innerhalb der letzten zehn Jahre insgesamt unter zehn Prozent lag. Besonders augenfällig ist der starke Einbruch im Jahr 2020 infolge der Coronapandemie; ein Rückgang, dessen vollständiger Ausgleich rund zwei Jahre in Anspruch nahm. Darüber hinaus zeigt sich, dass das reale BIP in den letzten beiden Jahren wieder rückläufig war. Diese Entwicklung verdeutlicht, wie stark die deutsche

Konjunktur durch eine Kette aufeinanderfolgender Krisen – von der Pandemie über den Krieg in der Ukraine bis hin zur Energiepreiskrise – belastet wurde.²⁰

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung lässt sich selten mit nur einer Kennzahl hinreichend beschreiben. Abbildung 4 veranschaulicht in drei Panels, wie unterschiedlich sich wirtschaftliche Dynamiken in verschiedenen Indikatoren abbilden können. Im oberen Panel wird die historische Zeitreihe der Schlusswerte des Deutschen Aktienindex (DAX) für den Zeitraum von 2014 bis 2024 dargestellt. Im mittleren Panel wird die Industrieproduktion im verarbeitenden Gewerbe für den Zeitraum veranschaulicht. Zuletzt zeigt das untere Panel den ifo-Geschäftsklimaindex – ein bekanntes Wirtschaftsbarometer, welches regelmäßig vom Münchner Wirtschaftsforschungsinstitut ifo publiziert wird, um die Stimmungslage in der deutschen Wirtschaft messbar zu machen. Das gezeichnete Bild könnte nicht unterschiedlicher ausfallen.

Die Entwicklung des bedeutendsten deutschen Aktienindex war im betrachteten Zeitraum außergewöhnlich positiv: Der Börsenwert der 30 größten börsennotierten Unternehmen in Deutschland hat sich innerhalb von nur zehn Jahren mehr als verdoppelt. Die Gründe für diese rasante Entwicklung sind vielfältig: die jahrelange Niedrigzinspolitik der EZB, eine hohe Exportorientierung der deutschen Konzerne im DAX (und eine anziehende Weltkonjunktur) sowie ein weltweiter Boom der Aktienmärkte. Zudem sind in den letzten Jahren wieder vermehrt Kleinanleger in Aktienanlagen eingestiegen²¹ und die Sparquoten waren insbesondere in der Coronapandemie auf historischen Höchstwerten.²²

¹⁹ Vgl. Grömling 2021.

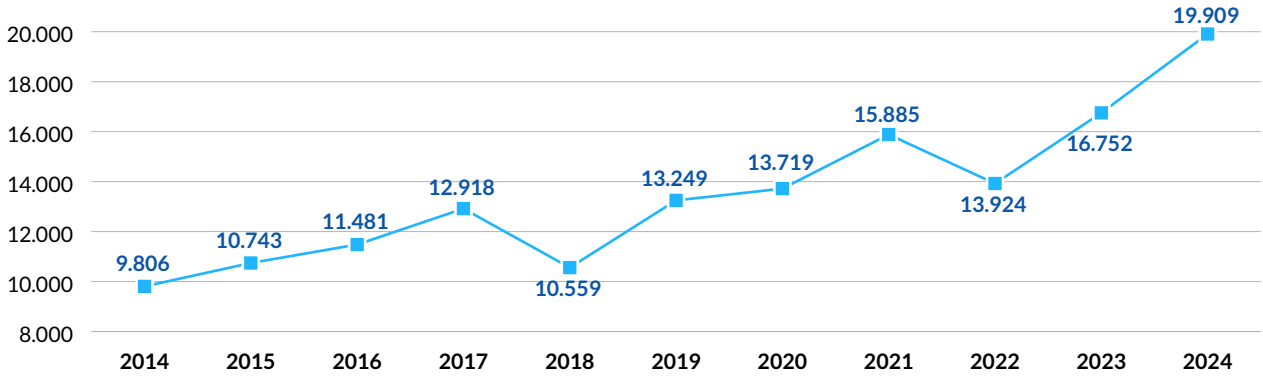
²⁰ Vgl. Grömling 2025.

²¹ Deutsches Aktieninstitut 2025.

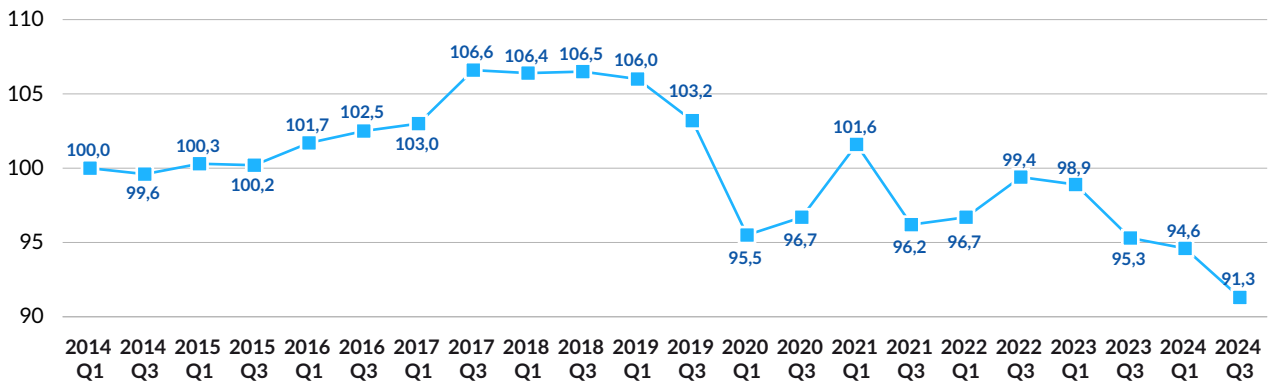
²² Destatis 2025e.

Abbildung 4 | Drei Darstellungen zum Stand der deutschen Wirtschaft: Aktienmarkt, Industrieproduktion und ifo-Geschäftsklimaindex, jeweils 2014–2024 (teilweise Monatswerte)

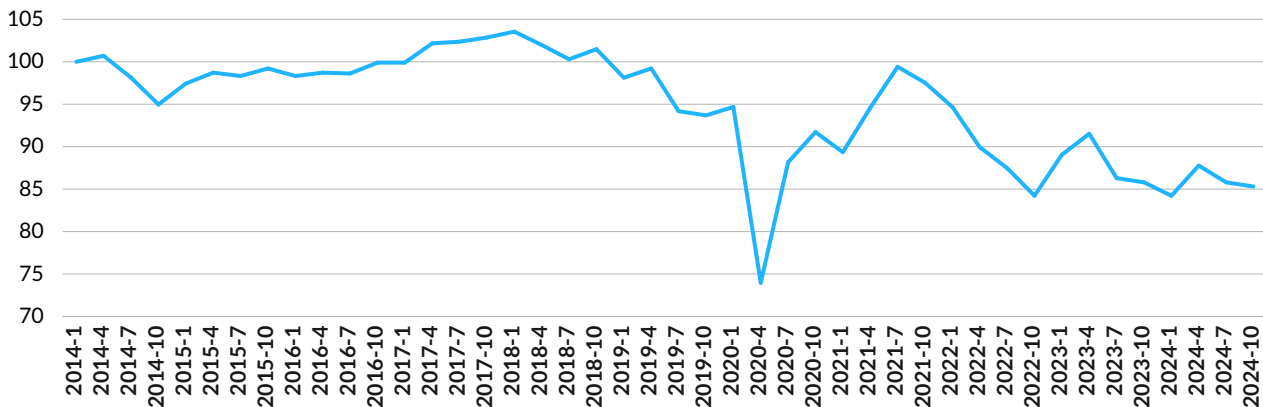
Deutscher Aktienindex (DAX), 2014–2024, Index 2014 = 100



Industrieproduktion, Verarbeitendes Gewerbe, 2014–2024, Index 2014 = 100



Ifo-Geschäftsklimaindex, 2014–2024, Index 2014 = 100



Quelle: 1. Jahresabschlusswerte des deutschen Aktienindex (DAX) von der Webseite boerse.de* (oberes Panel), 2. Destatis Produktionsindex für das Verarbeitende Gewerbe (Index Jan 2014 = 100)** (mittleres Panel), 3. ifo-Geschäftsklimaindex des ifo Instituts in München*** (unteres Panel).

* Siehe Boerse.de 2025.
 ** Destatis 2025f.
 *** ifo München 2025a.

Dagegen zeichnet die Darstellung der Industrieproduktion im mittleren Panel der Abbildung 4 ein anderes Bild der deutschen Wirtschaft. Im Index ab 2014 war die Entwicklung vor 2020 durchaus positiv. Der massive Einbruch in der Produktion kam während der Pandemie in 2020. Auch wenn sich die Zahlen direkt nach den ersten Lockdowns wieder deutlich verbesserten, so folgte in den Jahren ab 2020 ein weiterer Abschwung. Die Gründe sind auch hier mannigfaltig. Die Coronapandemie war die erste von multiplen Krisen für die Industrie, sie brachte Lockdowns, weltweite Konsumeinbrüche und nachhaltige Störungen in den Lieferketten. Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ließ schlagartig die Energiekosten dramatisch steigen, was von vielen Verbänden als besonders belastend für den Industriestandort Deutschland beschrieben wird. Nicht zuletzt hat Deutschland in der vergangenen Dekade zudem in wichtigen Sektoren wie der Automobilbranche den Anschluss an die internationale Konkurrenz (insbesondere Asien) verloren.

Im unteren Panel der Abbildung 4 zeichnet der ifo-Geschäftsklimaindex ein ähnlich negatives Stimmungsbild der deutschen Wirtschaft. Der Index ist – mit Ausnahme der direkten Coronapandemie – am Ende 2024 auf einem historischen Tiefstand. Der Geschäftsklimaindex bildet damit die Schwäche der Industrieproduktion, aber auch strukturelle Probleme in wichtigen Sektoren, die hohen Energiekosten, zu hohe Bürokratiekosten sowie einen sich eintrübenden Ausblick auf die weltpolitische Lage und die Außenhandelsbedingungen ab. Aktuell im Jahr 2025 – außerhalb unseres Betrachtungszeitraums – steigt der Geschäftsklimaindex wieder etwas an, was durchaus als gutes Zeichen gewertet werden kann.²³

2.3 Zwischenfazit

Die Analyse in diesem Kapitel verdeutlicht, wie stark die finanziellen Spielräume der Kommunen von externen, gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst werden. Die Betrachtung der makroökonomischen Rahmenbedingungen zeigt zudem, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland seit 2020 von einer Kette aufeinanderfolgender Krisen geprägt ist. Die Phase historisch niedriger Inflation wurde seit 2020 durch einen markanten Trendwechsel abgelöst. Während sich das nominale Bruttoinlandsprodukt durch Preissteigerungen weiter erhöht hat, stagniert das reale Wirtschaftswachstum und wichtige Indikatoren wie Industrieproduktion und Geschäftsklimaindex signalisieren strukturelle Schwächen.

Diese Faktoren wirken sich unmittelbar auf die kommunalen Haushalte aus, indem sie sowohl die Einnahmenseite (z. B. stagnierende Steuereinnahmen) als auch die Ausgabenseite (z. B. steigende Kosten für Personal, Energie und Bauleistungen, erhöhte Sozialausgaben) belasten. Wie sich diese Indikatoren genau entwickelt haben, ist Inhalt der kommenden Kapitel.

²³ ifo München 2025b.

3 | Methodik

Die Auswertungen und Darstellungen des Kommunalen Finanzreports basieren auf amtlichen Statistiken und nutzen somit valide, regionale und in der Zeitreihe belastbare Daten. In diesem Kapitel stellen wir die entsprechenden Quellen sowie deren Besonderheiten und Grenzen vor.

Die wesentliche Grundlage ist die durch das Statistische Bundesamt (Destatis) bereitgestellte Kassenstatistik des Jahres 2024. Die Kassenstatistik erfasst quartalsweise die Ist-Zahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie liegt regelmäßig im April des Folgejahres vor und liefert wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage. Im Gegenzug ist sie weniger detailliert als die oft erst zwei Jahre später erscheinende Rechnungsstatistik. Die kommunalen Haushaltsdaten werden in der Kassenstatistik im Wesentlichen nach Einnahme- und Ausgabearten (z. B. Steuereinnahmen, Personalausgaben, Zinsausgaben), nicht nach Aufgabenarten (z. B. Zentrale Verwaltung, Schule und Kultur, Jugend und Soziales), dargestellt.

Die Kassenstatistik erfasst die Kern- und Extrahaushalte, welche zusammen den öffentlichen Gesamthaushalt bilden. Bei Extrahaushalten der Kommunen handelt es sich um organisatorisch-rechtliche Auslagerungen, die von der Kommune kontrolliert werden, über einen eigenen Wirtschaftspläne verfügen, sich jedoch mehrheitlich aus

kommunalen Zuweisungen finanzieren.²⁴ Der Umfang der Auslagerungen und spiegelbildlich die Größe der Kernhaushalte ist Gegenstand kommunaler Selbstverwaltung und variiert entsprechend in hohem Maße zwischen den Kommunen. Über die statistische Integration der Kern- und Extrahaushalte wird die Vergleichbarkeit der Verwaltungen, Haushalte und Finanzindikatoren verbessert.²⁵ Auslagerungen mit höherer Eigenfinanzierung (z. B. Stadtwerke, Wohnungsbau) zählen als sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) und bleiben in der Kassenstatistik außen vor. Politische Entscheidungen in Hinblick auf höhere öffentliche Transfers bzw. Subventionen für bestimmte Aufgaben können Auswirkungen auf die Abgrenzung der Kern- und Extrahaushalte haben und somit Zahl und Struktur der erfassten Einheiten ändern, was Zeitreihen erschwert. Dies geschah z. B. 2023 im Sektor ÖPNV. In Konsequenz des Deutschlandtickets sank dort die Eigenfinanzierung unter 50 Prozent und diese Einheiten werden seitdem als Extrahaushalte anstatt sonstige FEU gezählt.

Dem Statistischen Bundesamt werden seitens der für die Datenerhebung verantwortlichen statisti-

24 Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass sich der Kreis der Extrahaushalte in Größe und Zusammensetzung (z. B. Gründung oder Auflösung einer Gesellschaft, sektorale Neuordnung, Ersterfassung im Rahmen der Finanzstatistik) von Jahr zu Jahr ändert. Eine Verzerrung trat z. B. 2024 durch die Zuordnung der öffentlichen ÖPNV-Betriebe als Extrahaushalte auf.

25 Der Anteil der Extrahaushalte unterscheidet sich erheblich zwischen den Ländern. Am geringsten ist er in Bayern mit zwei Prozent, am größten in Sachsen-Anhalt mit 13 Prozent (Zahlen für 2018). Vgl. Boettcher et al. 2019: 35.

schen Landesämter ausschließlich Summensätze der Einzahlungen, Auszahlungen und Verbindlichkeiten übermittelt. Die Auswertung der finanzstatistischen Daten erfolgt daher in den folgenden Kapiteln auf der Aggregationsebene der Flächenländer. Eine kommunalscharfe Auswertung der Haushaltsdaten ist über die bundesweite Kassenstatistik nicht möglich.

Die kommunalen Strukturen und Begrifflichkeiten unterscheiden sich teils zwischen den Ländern.²⁶ Die Länderdaten der Kassenstatistik beinhalten jeweils die Summen aller Kommunen des jeweiligen Flächenlandes. Die Stadtstaaten werden in dieser Analyse nicht betrachtet, da ihre Werte mit den Kommunen der Flächenländer nicht vergleichbar sind.

Die Darstellungen beginnen für die Indikatoren jeweils auf nationaler Ebene (Flächenländer gesamt), erklären die Aussagekraft und Hintergründe der Trends. Im zweiten Schritt findet für alle Indikatoren eine Vertiefung auf Ebene der Flächenländer statt, um regionale Differenzen aufzudecken.

Für einige Indikatoren wird die Analyse kleinräumig auf Gesamtkreise und kreisfreie Städte vertieft. Der Begriff „Gesamtkreis“ ist ein statistisches Konstrukt, welches alle kommunalen Einheiten in der räumlichen Umgrenzung eines Kreises zusammenfasst (kreisangehörige Gemeinden, ggf. kreisangehörige Gemeindeverbände wie Ämter, der Kreis selbst). Dieser methodische Schritt ist notwendig, da sich die kommunalen Strukturen zwischen den Ländern unterscheiden. Auf diese Weise werden regionale Vergleiche möglich. Die Daten dieser Analyseebene sind dem Portal www.wegweiser-kommune.de der Bertelsmann Stiftung entnommen. Da die Sammlung und Aufbereitung dieser regionalen Daten sehr aufwendig ist, liegen sie zum Zeitpunkt der Analyse erst für das Jahr 2023 vor. Sie basieren ebenso auf der amtlichen Kassenstatistik und beinhalten Kern- und Extrahaushalte.

Um die statistischen Angaben zwischen den Ländern vergleichbar zu machen, werden die Indikatoren jeweils in Euro je Einwohner:in angegeben. Grundlage ist die zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuellste amtliche Bevölkerungsstatistik, in diesem Fall zum Stichtag 31.12.2023 (Fachserie 1, Reihe 1.3).

Die Daten der amtlichen Finanzstatistik werden jährlich nominal ausgewiesen. Insbesondere bei längeren Zeitreihen sind Effekte der Inflation zu berücksichtigen. So ergibt sich eine tatsächliche Erhöhung der finanziellen Gestaltungskraft nur, wenn die Wachstumsraten der Einnahmen über den Inflationsraten liegen.

Ein Nachteil der amtlichen Finanzstatistik ist, dass sich die bundesweite Erhebung bis dato nur auf kamerale Daten erstreckt. Der Großteil der Kommunen arbeitet jedoch mittlerweile doppisch, woran sich auch haushaltsrechtliche Vorgaben wie der Haushaltsausgleich anschließen.²⁷ Die Haushaltslage nach kamerale Zahlen der Finanzstatistik und nach doppischen Zahlen vor Ort ist nicht deckungsgleich, da erstere nur einen Teilausschnitt der haushaltspolitischen Wirklichkeit einer Kommune abbilden. Perspektivisch deutet sich eine Verbesserung an, denn im Jahr 2021 wurde das bundesweit geltende Finanz- und Personalstatistikgesetz (FP-StatG) geändert:²⁸ Ab dem Berichtsjahr 2025 sollen die kamerale Statistiken um eine doppische kommunale Finanzstatistik ergänzt werden.

27 Im Jahr 2020 wenden rund 74 Prozent aller deutschen Kommunen das doppische Haushaltswesen an. Außer in Bayern und Thüringen (Wahlrecht) sind die Haushalte der Kommunen praktisch vollständig umgestellt. Vgl. Burth und Egger 2021.

28 Zweites Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021, Bundesgesetzblatt I Nr. 29 vom 9.6.2021, Seite 1.401, https://dejure.org/BGBl/2021/BGBl_I_S_1401 (Download 27.6.2025).

26 Boettcher et al. 2017: 28 ff.

4 | Empirische Untersuchungen

4.1 Finanzierungssaldo

Am 1. April 2025 veröffentlichte der Deutsche Städte- und Gemeindebund eine eindringliche Pressemitteilung. Die Kernaussage ist unmissverständlich: „Die kommunale Handlungsfähigkeit ist akut bedroht.“²⁹ Hintergrund dieser dramatischen Einschätzung sind die neuesten Haushaltszahlen, die auch diesem Bericht zugrunde liegen. Laut den Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts verzeichneten die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von insgesamt 24,8 Milliarden Euro. Bevor die kommenden Kapitel diese Entwicklung genauer analysieren und sich intensiv mit den einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien beschäftigen, ordnet dieses Kapitel den übergeordneten Trend im Zeit-

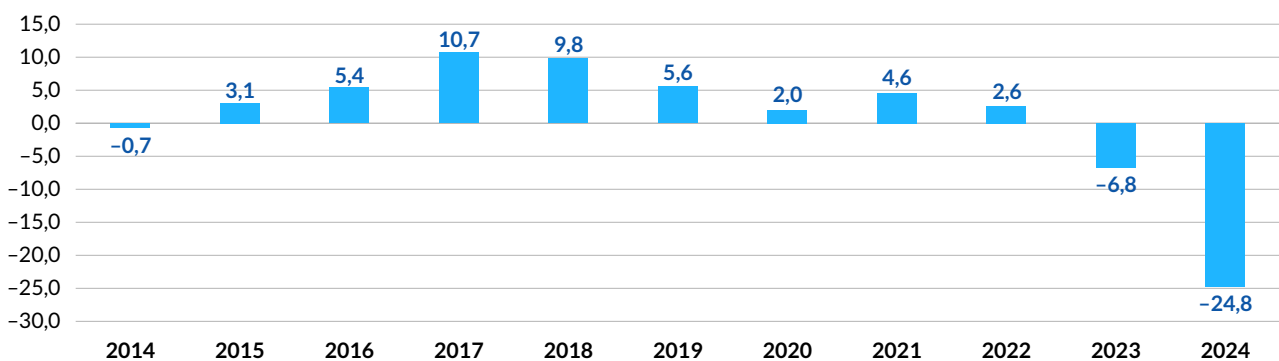
29 DStGB 2025a.

verlauf ein und arbeitet auf Länderebene regionale Differenzen in der Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie des Finanzierungssaldos heraus.

Der Finanzierungssaldo zeigt, ob die Kommunen in einem bestimmten Jahr ihre Ausgaben mit ihren Einnahmen decken konnten. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, ergibt sich ein Finanzierungsüberschuss; liegen die Ausgaben darüber, entsteht ein Finanzierungsdefizit. Grundlage der Berechnung sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben – das heißt, Zahlungsvorgänge wie Kreditaufnahmen und -tilgungen oder Rücklagenveränderungen bleiben unberücksichtigt.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos aller Kommunen im Zeitraum von 2014

Abbildung 5 | Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2014–2024, in Mrd. Euro



Quelle: Daten von Destatis aus den Kassenergebnissen der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 71511-01.

bis 2024 auf Basis der Kassenergebnisse.³⁰ Besonders eindrücklich wird darin die drastische Verschlechterung der Haushaltslage in den beiden letzten Jahren sichtbar. Zwischen 2015 und 2022 konnten die Kommunen durchgehend Überschüsse erzielen, in Summe belief sich der kumulierte Finanzierungssaldo in diesem Zeitraum auf ein Plus von 43,8 Milliarden Euro. Selbst während der Coronapandemie gelang es dank umfangreicher Hilfen von Bund und Ländern, ein positives Ergebnis zu sichern.³¹ Anders im Jahr 2023: Erstmals seit 2011 verzeichneten die Kommunen ein signifikantes Defizit, am Jahresende standen 6,8 Milliarden Euro mehr bereinigte Ausgaben als Einnahmen in der Kasse. Ein derart hohes Minus war historisch und wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten nur in den Jahren der Finanzkrise 2009/2010 erreicht, als die Defizite bei 7,2 bzw. 7,7 Milliarden Euro lagen.³²

Der Finanzierungssaldo des Jahres 2024 übertrifft das bereits alarmierende Minus des Vorjahres noch einmal deutlich: Mit einem Defizit von 24,8 Milliarden Euro verzeichnen die Gemeinden und Gemeindeverbände einen mehr als dreifach so hohen Fehlbetrag. Dieses Ergebnis ist in seiner Dimension beispiellos und markiert eine Zäsur in der Geschichte der Kommunalfinanzen. Es signalisiert eine tiefgreifende Zeitenwende, die die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen nachhaltig infrage stellt.

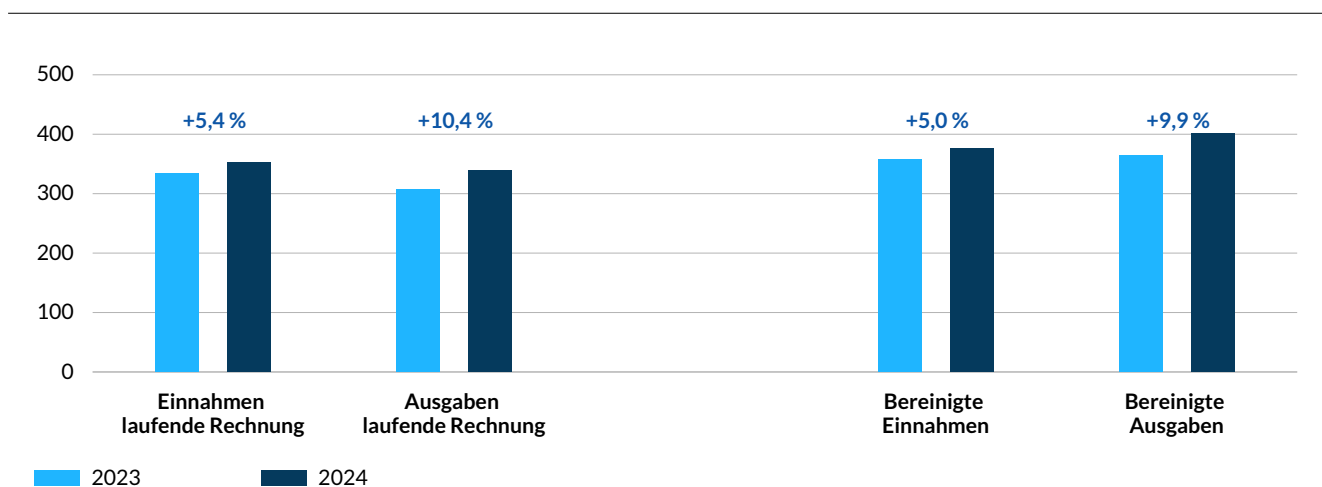
Um das außergewöhnliche Defizit des Jahres 2024 besser einordnen zu können, lohnt zunächst ein Blick auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der kommunalen Haushalte in den beiden Jahren 2023 und 2024. Abbildung 6 stellt die aggregierten Werte gegenüber. Auf der linken Seite sind die Einnahmen und Ausgaben der sogenannten „laufenden Rechnung“ dargestellt – also all jene Finanzströme, die keine Vermögensänderungen bei der Kommunen bewirken. Im Jahr 2023 beliefen sich die Einnahmen der laufenden Rechnung auf 334,4 Milliarden Euro, 2024 stiegen sie auf 352,4 Milliarden Euro, was einem Zuwachs von 5,4 Prozent entspricht. Auf der Ausgabenseite hingegen zeigt sich ein stärker-

30 Die später erscheinenden Rechnungsergebnisse wichen in der Vergangenheit meist leicht positiv von der Kassenstatistik ab. Der grundsätzliche Trend der Kassenstatistik bestätigte sich jedoch.

31 Boettcher, Freier und Geißler 2021a: Kap. C.3.

32 Arnold et al. 2015a: Kapitel B.2.

Abbildung 6 | **Einnahmen und Ausgaben gesamt der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2023 und 2024, in Mrd. Euro**



Quelle: Daten von Destatis aus den Kassenergebnissen der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 71511-01.

rer Anstieg: Von 307,9 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf 339,8 Milliarden Euro im Jahr 2024 – ein Anstieg um 10,4 Prozent.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei den bereinigten Einnahmen und Ausgaben, die neben der laufenden Rechnung auch die Kapitalrechnung (insbesondere Investitionsausgaben und -einnahmen) umfassen. Im Jahr 2024 standen bereinigten Einnahmen in Höhe von 376,1 Milliarden Euro insgesamt Ausgaben von 400,9 Milliarden Euro gegenüber. Daraus ergibt sich der bereits genannte Finanzierungssaldo von -24,8 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Jahr 2023 sind die Gesamteinnahmen um 5,0 Prozent gestiegen, während die Ausgaben mit einem Anstieg von 9,9 Prozent deutlich stärker zulegen.

Insgesamt ergibt sich ein bemerkenswerter Befund: Anders als in früheren Krisen ist die aktuelle Haushaltssituation nicht durch einen massiven Einbruch der

Einnahmen geprägt. Im Gegenteil, die kommunalen Einnahmen sind sogar über einen Inflationsausgleich gestiegen. Die Haushaltskrise lässt sich daher nicht einnahmeseitig erklären.

Vielmehr liegt das zentrale Problem in der außergewöhnlich dynamischen Ausgabenentwicklung. Diese führt zu einer wachsenden Schieflage zwischen dem kommunalen Finanzbedarf und den tatsächlich verfügbaren Mitteln. Besonders bedrohlich ist diese strukturelle Schieflage angesichts der konjunkturellen Eintrübung: Sollte sich die wirtschaftliche Lage weiter verschlechtern, drohen perspektivisch auch stagnierende oder gar rückläufige Einnahmen mit noch gravierenderen Folgen für die kommunalen Haushalte.

Tabelle 1 richtet den Blick auf die Entwicklung in den einzelnen Bundesländern. Dargestellt sind die kommunalen Finanzierungssalden (in Millionen Euro) der 13 Flächenländer im Zeitraum von 2014 bis 2024 auf Basis der Kassenergebnisse. Die Zah-

Tabelle 1 | Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern und Jahren, 2014–2024, in Mio. Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
Baden-Württemberg	317	886	986	932	1.783	639	-364	2.116	1.151	71	-2.892	5.625
Bayern	1.466	1.414	1.907	2.390	1.357	334	-294	227	634	-2.714	-5.227	1.495
Brandenburg	113	291	204	321	296	321	434	327	-93	206	-355	2.065
Hessen	-438	-166	201	932	624	219	129	256	153	-1.057	-3.130	-2.277
Mecklenburg-Vorpommern	8	130	180	306	117	86	339	45	147	-185	-311	862
Niedersachsen	22	785	816	956	625	674	-119	-431	-145	-1.428	-3.746	-1.991
Nordrhein-Westfalen	-1.549	-583	649	3.023	2.861	2.109	876	353	-246	-1.803	-6.847	-1.157
Rheinland-Pfalz	-388	70	-41	450	484	262	210	1.076	946	-448	-495	2.126
Saarland	-406	-252	-168	4	15	-61	-149	-63	-178	-127	-148	-1.533
Sachsen	45	172	245	392	575	402	136	336	-342	221	-840	1.342
Sachsen-Anhalt	-2	186	361	359	480	377	157	-31	-24	235	-131	1.967
Schleswig-Holstein	-71	-23	-128	426	196	-109	200	-117	260	-320	-964	-651
Thüringen	193	239	165	208	364	370	427	502	371	524	277	3.640
Länder im Defizit	6	4	3	0	0	2	4	4	6	8	12	49
Finanzierungssaldo kumuliert	-690	3.149	5.377	10.699	9.777	5.623	1.982	4.596	2.634	-6.827	-24.807	11.514

Quelle: Destatis, Kassenstatistiken und Bevölkerungsstatistik.

len verdeutlichen, dass sich nach einigen Jahren der Erholung die Haushaltslage bundesweit heute angespannt darstellt.³³ Im Jahr 2024 wiesen 12 von 13 Flächenländern ein Defizit aus. Lediglich die Kommunen in Thüringen konnten einen Überschuss erzielen. Besonders hohe nominelle kommunale Fehlbeträge verzeichneten Nordrhein-Westfalen mit –6,8 Milliarden Euro, Bayern mit –5,2 Milliarden Euro und Niedersachsen mit –3,7 Milliarden Euro.

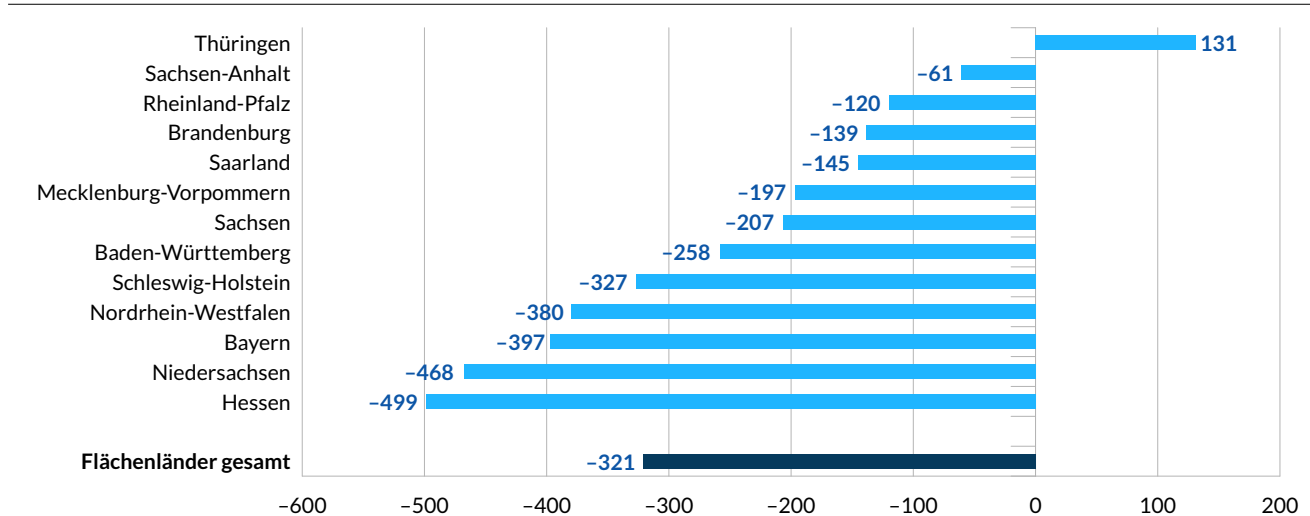
Die Tabelle 1 verdeutlicht auch, wie deutlich sich die finanzielle Lage der Kommunen über die Zeit verschlechtert hat. In den wirtschaftlich stabilen Jahren 2017 und 2018 verzeichnete kein einziges Flächenland ein kommunales Defizit. In anderen Jahren beschränkten sich die negativen Salden auf wenige Bundesländer. Selbst im Jahr 2023, trotz eines bereits erheblichen bundesweiten Fehlbetrags, konnten noch fünf Länder einen Überschuss erzielen.

³³ Diese konträre Entwicklung zeigt sich auch jenseits der Finanzstatistik. In Brandenburg z. B. sank die Zahl der Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept von 22 Prozent 2017 auf elf Prozent 2024. Demgegenüber besaß mehr als jede dritte Gemeinde im Mai 2025 noch keinen bestandskräftigen Haushalt für das laufende Jahr. Vgl. Landtag Brandenburg, Drucksache 8/1126.

Während die absoluten Fehlbeträge in Tabelle 1 wichtig sind, um das Ausmaß des kommunalen Finanzbedarfs zu erfassen, zeigt Abbildung 7 die Finanzierungsdefizite der Flächenländer gemessen in Euro pro Einwohner:in. Auf diese Weise wird eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlich großen Bundesländern hergestellt. Insgesamt ergibt sich bei einem bundesweiten Gesamtdefizit von 24,8 Milliarden Euro und 77,24 Millionen Einwohner:innen in den Flächenländern (Stand 31.12.2023) ein durchschnittliches Defizit von 321 Euro pro Kopf.

Nach Abbildung 7 unterscheidet sich das Ausmaß der Defizite zwischen den Bundesländern deutlich. Fünf Flächenländer liegen mit ihren Pro-Kopf-Defiziten über dem bundesweiten Durchschnitt. An der Spitze stehen die Kommunen in Hessen mit knapp –500 Euro je Einwohner:in, gefolgt von Niedersachsen (–468 Euro) und Bayern (–397 Euro). Auf der anderen Seite fallen die Defizite in einigen Ländern vergleichsweise moderat aus: Das Saarland, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und insbesondere Thüringen verzeichnen jeweils Fehlbeträge von weniger als 150 Euro pro Einwohner:in.

Abbildung 7 | Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2024, in Euro je Einwohner:in



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

Um diese Defizite auf Länderebene nochmal detaillierter nachvollziehen zu können, zeigen die Abbildungen 8 und 9 die bereinigten Einnahmen und Ausgaben in den Ländern pro Einwohner:in. Alle Daten werden für die Jahre 2023 und 2024 ausgewiesen, um länderspezifische Entwicklungsunterschiede sichtbar zu machen.

Im Durchschnitt über alle Flächenländer wurden im vergangenen Jahr 4.869 Euro je Einwohner:in vereinnahmt (Abbildung 8). An der Spitze der Rangliste steht Nordrhein-Westfalen mit Gesamteinnahmen von über 5.400 Euro pro Einwohner:in, während im Saarland nur 3.715 Euro je Einwohner:in für kommunale Zwecke zur Verfügung standen. Die Gründe für die starke Spreizung zwischen den Ländern sind vielfältig. Ein zentraler Faktor ist der unterschiedliche Grad der Kommunalisierung: In Ländern wie Hessen und Nordrhein-Westfalen sind viele Aufgaben in kommunaler Verantwortung organisiert, während kleinere Länder wie das Saarland oder Thüringen einen größeren

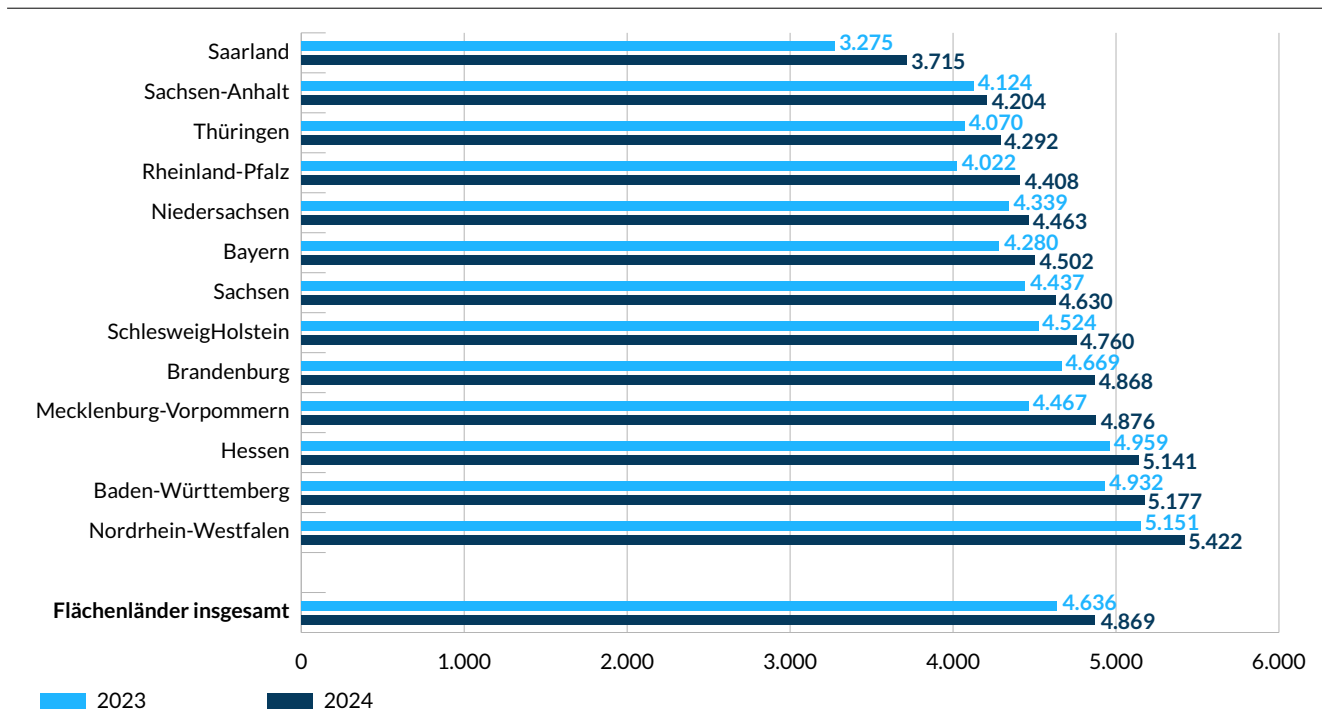
Teil der öffentlichen Leistungen auf Landesebene erbringen.³⁴

Auch die Entwicklung im Jahresvergleich wird in der Abbildung 8 deutlich. Bemerkenswert ist, dass alle Flächenländer Einnahmewachse verzeichneten. Dabei zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede in der Dynamik: So stiegen die Einnahmen im Saarland binnen eines Jahres von 3.275 auf 3.715 Euro je Einwohner:in, ein Plus von 13,4 Prozent. Auch Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern konnten mit Zuwächsen von 9,6 bzw. 9,2 Prozent deutlich zulegen. Deutlich verhaltener verlief die Entwicklung hingegen in Niedersachsen mit einem Anstieg von lediglich 2,9 Prozent und in Sachsen-Anhalt mit nur 1,9 Prozent.

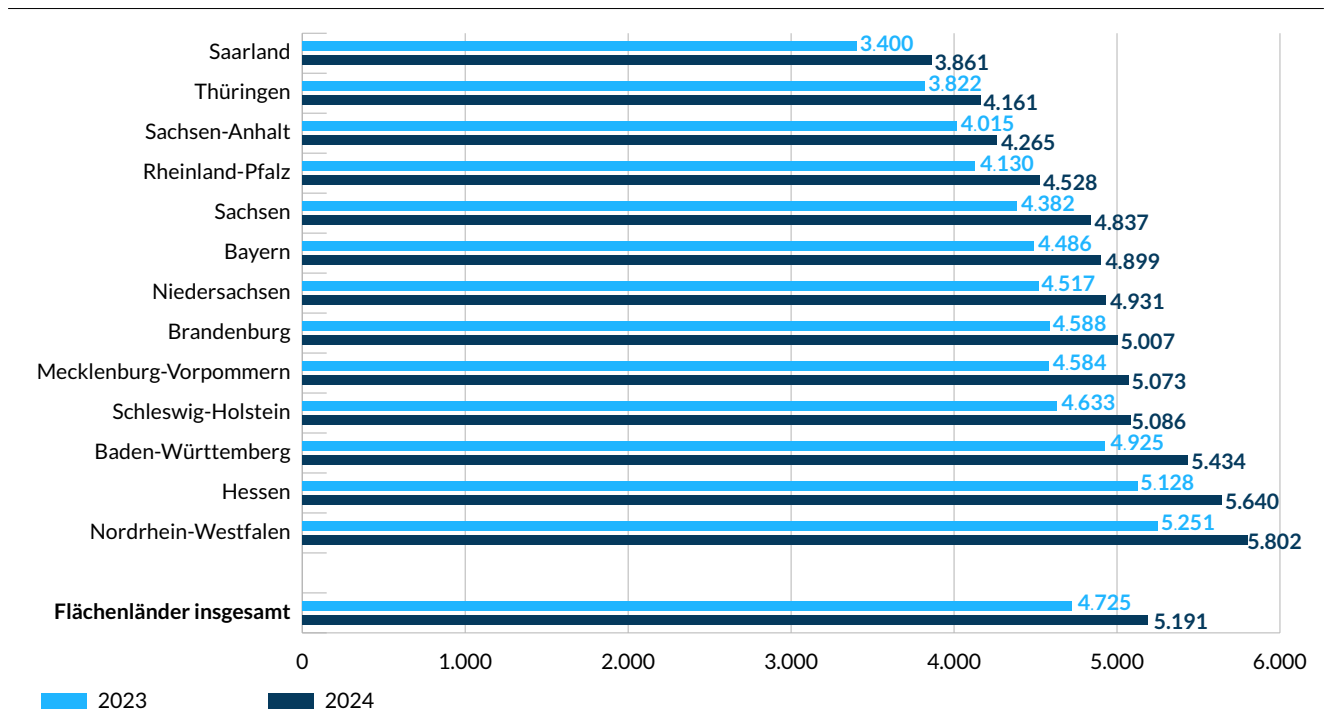
Den bereinigten Einnahmen stehen die bereinigten Ausgaben gegenüber. Wie Abbildung 9 zeigt, wurden bundesweit im Jahr 2024 durchschnittlich 5.191

34 Arnold et al. 2015a, Kapitel A.2.2.

Abbildung 8 | **Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in**



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

Abbildung 9 | **Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in**

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

Euro je Einwohner:in verausgabt. Das Länderranking bei den Ausgaben ähnelt dem der Einnahmen, auch wenn sich einzelne Platzierungen leicht verschoben haben; die Abweichungen betragen maximal zwei Ränge nach oben oder unten. Zwischen Nordrhein-Westfalen mit den höchsten Ausgaben (5.802 Euro je Einwohner:in) und dem Saarland mit den niedrigsten (3.861 Euro) liegt ein Unterschied von fast 2.000 Euro je Kopf. Bemerkenswert ist zudem, dass lediglich drei Bundesländer – Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg – über dem Durchschnitt aller Flächenländer liegen.

Auch die Entwicklung der Ausgaben von 2023 zu 2024, ebenfalls dargestellt in Abbildung 9, ist aufschlussreich. Im Durchschnitt aller Flächenländer stiegen die bereinigten Ausgaben von 4.725 auf 5.191 Euro je Einwohner:in – ein Zuwachs von knapp zehn Prozent. Auffällig ist, dass die Ausgaben in allen Bundesländern deutlich stiegen. Den

geringsten Anstieg verzeichnete Sachsen-Anhalt mit immerhin noch beachtlichen 6,2 Prozent. Während sich die meisten Länder im Bereich des Durchschnittswerts bewegen, sticht das Saarland mit einem überdurchschnittlichen Ausgabenzuwachs von 13,5 Prozent besonders hervor.

4.2 Einnahmen

4.2.1 Vorbemerkungen

Die kommunalen Einnahmen setzen sich aus verschiedenen Einnahmearten zusammen, die sich hinsichtlich ihrer Herkunft, Zweckbindung und Gestaltungsfreiheit deutlich unterscheiden. Von zentraler Bedeutung sind die kommunalen Steuereinnahmen. Ihre Relevanz geht jedoch weit über ihren rechnerischen Anteil hinaus: Vor allem bei den Steuern mit eigenem Hebesatzrecht kommt die

verfassungsrechtlich garantierte Finanzautonomie der Kommunen unmittelbar zum Ausdruck. Anders als bei zweckgebundenen Mitteln ermöglichen die Steuereinnahmen ein hohes Maß an haushaltspolitischer Handlungsfreiheit.

Neben den Steuern spielen Zuweisungen eine zentrale Rolle. Dabei handelt es sich um Finanztransfers zwischen verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors. In dieser Analyse werden ausschließlich die Finanztransfers von Bund und Ländern an die Kommunen betrachtet.³⁵ Hierbei wird teilweise unterschieden, ob es sich um Zuweisungen für laufende Zwecke oder Investitionszuweisungen handelt. Zuweisungen dienen insbesondere dem Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft, der Finanzierung übertragener Aufgaben oder der Deckung von Investitionsbedarfen.

35 In der Kassenstatistik werden auch Zuweisungen und Zuschüsse innerhalb der kommunalen Gemeinschaft ausgewiesen. Dazu gehören u. a. die Kreisumlage (Gemeinde an die Landkreise) und die Amtsumlage (Gemeinden an die Ämter). Zudem gibt es auch weitere Zuweisungen von den Sozialversicherungen und Finanzbeziehungen mit den Extrahaushalten.

Zuweisungen können entweder zweckgebunden oder allgemein ausgestaltet sein. Zweckgebundene Zuweisungen sind Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors, bei denen die Mittel ausschließlich für einen konkret benannten Verwendungszweck einzusetzen sind (etwa für bestimmte Investitionen oder Leistungen). Die Kommune ist in der Regel verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung gegenüber dem Zuweisungsgeber nachzuweisen. Durch diese Bindung kann der Zuweisungsgeber gezielt Einfluss auf kommunale Entscheidungen nehmen, etwa indem er Investitionen anstößt oder politische Prioritäten durchsetzt.

Im Gegensatz dazu stehen allgemeine Zuweisungen, bei denen die Kommune frei über die Mittel verfügen kann. Diese tragen maßgeblich zur finanziellen Autonomie der Kommunen bei, da sie ohne inhaltliche Zweckbindung für selbst gesetzte Prioritäten eingesetzt werden dürfen. Die mit Abstand wichtigste Form dieser allgemeinen Zuweisungen sind die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, mit denen Unterschiede in der Finanzkraft der Kommunen ausgeglichen werden sollen. Darüber hinaus existieren

Abbildung 10 | Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2024



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

weitere allgemeine Zuweisungen wie pauschale Investitionszuweisungen, die ebenfalls ohne konkrete Zweckbindung gewährt werden.

Abbildung 10 zeigt das Verhältnis der wichtigsten kommunalen Einnahmearten im Jahr 2024. Es wird deutlich, dass die Zuweisungen (für laufende Zwecke und für Investitionen) von Bund und Ländern den höchsten Anteil an den Gesamteinnahmen ausmachen. Insgesamt wurden rund 154 Milliarden Euro an Zuweisungen vereinnahmt, ein Anteil von 41 Prozent. Die nächstgrößere Kategorie machen die Steuern und steuerähnlichen Entgelte aus.³⁶ Hier wurden in 2024 gut 132 Milliarden Euro eingenommen, was einen Anteil von 35 Prozent ausmacht. Gebühren und andere Entgelte werden in den Kassenergebnissen mit rund 53 Milliarden Euro (14 Prozent) beziffert.³⁷

4.2.2 Steuereinnahmen

Gemäß der Finanzverfassung halten die Gemeinden die Ertragshoheit oder Ertragsanteile über verschiedene Steuerarten. Abbildung 11 illustriert die Struktur und Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerarten über die Zeit. Insgesamt sind diese Einnahmen im Zeitverlauf deutlich gestiegen. Im vergangenen Jahr fiel das Wachstum jedoch vergleichsweise schwach aus: Die Einnahmen erhöhten sich lediglich von 130,2 auf 132,1 Milliarden Euro – ein Zuwachs von nur 1,4 Prozent. Damit blieb das Steueraufkommen hinter der Inflationsentwicklung zurück und wich deutlich von den Mustern der Vorjahre ab. In den Jahren vor 2022 lagen die Wachstumsraten der kommunalen Steuern noch spürbar über der Inflation, was zu einer realen Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen führte.

Vergleicht man die Steuereinnahmen von 2024 mit dem Stand 2014, so ergibt sich ein deutliches Plus. Nominell sind die Steuereinnahmen in diesem Zeitraum um mehr als 50 Milliarden gestiegen. Der Anstieg beträgt prozentual mehr als 65 Prozent und liegt damit im Gesamtzeitraum deutlich über der Inflation. Diese positive Gesamtentwicklung im Betrachtungszeitraum ist eng mit den drei übergeordneten Themen Inflation und Wirtschaftsentwicklung verbunden. Das starke Wachstum bis 2019 ergab sich aus einer positiven Wirtschaftsentwicklung und guten Konjunkturdaten. Auch der Einbruch 2020 ist durch die Konjunktur zu erklären.

Die Abbildung 11 verdeutlicht zudem, dass die einzelnen Steuerarten quantitativ sehr unterschiedlich relevant sind. Den mit Abstand größten Anteil hat die Gewerbesteuer (netto), die im Jahr 2024 Einnahmen von 62,1 Milliarden Euro erzielte; das entspricht rund 47 Prozent aller kommunalen Steuereinnahmen. Als wirtschaftskraftabhängige Steuer unterliegt die Gewerbesteuer traditionell erheblichen Schwankungen im Konjunkturverlauf. Besonders deutlich wurde dies im Pandemiejahr 2020, als die Einnahmen infolge der schlechten Wirtschaftslage innerhalb eines Jahres um fünf Milliarden Euro bzw. 11,7 Prozent zurückgingen.³⁸

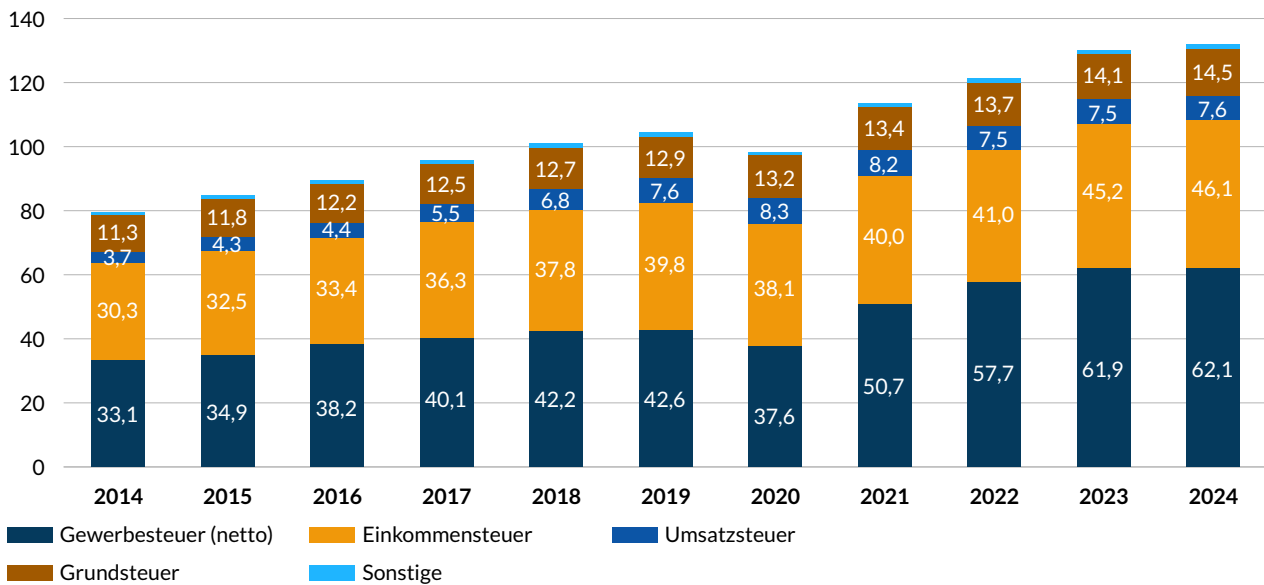
Vor dem Hintergrund der angespannten wirtschaftlichen Lage in Deutschland erscheint es beinahe bemerkenswert, dass sich das Niveau der Gewerbesteuereinnahmen seit 2022 überhaupt gehalten hat. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass ein nominal stagnierender Wert real einen Kaufkraftverlust bedeutet. Im vergangenen Jahr stiegen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer lediglich um 0,2 Milliarden Euro. Um die inflationsbedingte Entwertung bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 2,3 Prozent im Jahr 2024 auszugleichen, wäre jedoch ein Zuwachs von mindestens 1,4 Milliarden Euro erforderlich gewesen.

³⁶ Zu den großen Steuereinnahmen kommen auch steuerähnliche Entgelte (z. B. Kurtaxe, Tourismusabgaben, Jagdabgabe etc.).

³⁷ In diese Kategorie wurden auch sonstige Einnahmen aus laufenden Verwaltungszwecken einbezogen.

³⁸ Der Einbruch der Gewerbesteuern wurde 2020 durch Bund und Länder kompensiert. Vgl. Boettcher und Freier 2022.

Abbildung 11 | **Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2014–2024, in Mrd. Euro**



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

BertelsmannStiftung

Die Gemeinden erhalten einen gesetzlich festgelegten Anteil an der Einkommensteuer, die von ihren Einwohner:innen gezahlt wird. Im Jahr 2024 beliefen sich die Einnahmen aus dem kommunalen Anteil der Einkommensteuer laut Kassenstatistik auf 46 Milliarden Euro. Diese Einnahmequelle ist von 2023 zu 2024 damit um lediglich 0,8 Milliarden angestiegen, auch hier ein Anstieg unter dem Inflationsausgleich. Das Steueraufkommen aus der Einkommensteuer können die Kommunen höchstens langfristig und nur sehr begrenzt beeinflussen, z. B. durch den Zuzug Erwerbstätiger oder Unternehmen.

Noch weniger Gestaltungsspielraum haben die Gemeinden beim kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer. Diese Mittel werden nach einem festen prozentualen Schlüssel auf die Kommunen verteilt und haben damit faktisch den Charakter einer nicht zweckgebundenen Zuweisung. Im Jahr 2024 erhielten die Kommunen aus dieser Quelle insgesamt 7,6 Milliarden Euro.

Inflation und Konjunktur wirken somit gegenläufig auf die Steuereinnahmen. Die schwache Konjunktur mindert Gewinne und Beschäftigung, was Gewerbe- und Einkommensteuer trifft. Die Inflation hingegen erhöht die Steuereinnahmen nominal, aber ohne eine Verbesserung der Kaufkraft. Die Stagnation der Steuern ist somit eine Summe beider Trends und für die Kommunen problematisch.

So ergibt sich trotz scheinbar stabiler Zahlen für die letzten Jahre real ein Rückgang der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen. Während sich schon die Zahlen in 2024 als zu gering zeigen, deutet sich an, dass die Wirtschaftskrise in Deutschland auch ab 2025 zu einer Stagnation der kommunalen Steuern führen wird (siehe Textbox 1).

TEXTBOX 1 Steuerschätzung 2025 – Aussichten bei den kommunalen Steuern trüben sich weiter ein

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) besteht seit 1955 und umfasst neben dem BMF weitere Ministerien, Wirtschaftsforschungsinstitute, Bundesbehörden sowie Länder- und Kommunalvertreter:innen. Die Mitglieder erstellen auf Basis gesamtwirtschaftlicher Daten eigenständige Prognosen für einzelne Steuerarten, die im Gremium diskutiert und konsensual zusammengeführt werden. Die halbjährlich veröffentlichten Ergebnisse bilden eine zentrale Grundlage für die Haushalts- und Finanzplanung von Bund, Ländern und Kommunen. Die Arbeit des Arbeitskreises ist entscheidend für die finanzpolitische Steuerung und gewährleistet Transparenz bei der öffentlichen Finanzplanung.

Die Schätzungen beziehen sich auf das laufende Jahr und die mittelfristige Finanzplanung, basieren in der Regel auf geltendem Steuerrecht und berücksichtigen geplante Änderungen und die makroökonomische Entwicklung. Die Daten werden zudem regional aufgeteilt und für die verschiedenen Gebietskörperschaften ausgewiesen (darunter die Kommunen).¹

Der Betrachtungszeitraum dieser Analyse ist der Zeitraum 2014 bis 2024. Trotzdem soll die neueste

1 Siehe BMF 2024a.

Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen nicht unbeachtet bleiben. Die aktuellste Grundlage bietet die Steuerschätzung vom 15.5.2025.² Nach dieser Steuerschätzung müssen sich die Kommunen erneut auf ein Steuerwachstum unterhalb der Inflationsrate einrichten. Insgesamt wird für 2025 ein Plus von 1,5 Prozent gegenüber 2024 erwartet. Noch im Herbst 2024 hatte die Steuerschätzung mit 4,4 Prozent ein deutlich positiveres Gesamtergebnis für die Kommunen prognostiziert.

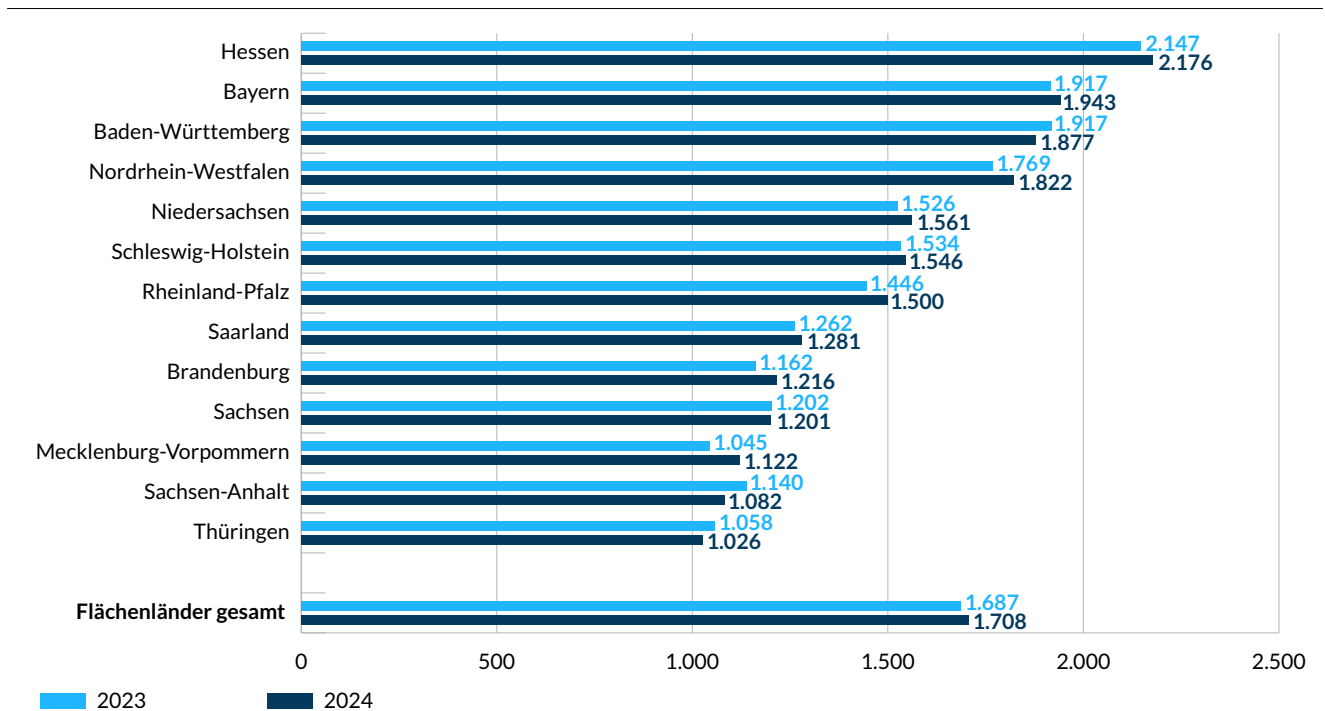
Die deutliche Eintrübung der Prognose ist nicht zuletzt Ergebnis eines schlechteren Konjunkturausblicks. Mit der unklaren außenwirtschaftlichen Perspektive und dem fortgesetzten Krieg in der Ukraine wurde die Wachstumsprognose für 2025 deutlich gesenkt. Für die Kommunen bedeutet das vor allem Einbußen bei der Gewerbesteuer. Im Herbst 2024 wurde noch ein Plus von 2,9 Prozent vorhergesagt, im Frühjahr gehen die Steuerschätzer von einem leichten Minus aus (–0,8 Prozent).³ Diese Veränderung macht deutlich, wie stark die kommunalen Steuereinnahmen von der jeweiligen Konjunktur abhängig und dass die derzeitigen Finanzprobleme keinesfalls kurzfristiger Natur sind. Auch in 2025 steuern die Kommunen auf Rekorddefizite zu.

2 BMF 2025c.

3 Die Gewerbesteuer wird in der Steuerschätzung in Bruttowerten (inkl. der Stadtstaaten ausgewiesen). Deshalb wird hier nicht auf die tatsächlich ausgewiesenen Werte verwiesen, sondern die prozentuale Betrachtung vorgezogen.

Ein regionaler Vergleich der Steuereinnahmen der Bundesländer offenbart erhebliche Unterschiede (Abbildung 12), die im Wesentlichen auf die jeweiligen Wirtschaftsstrukturen zurückzuführen sind. Die Rangfolge der Länder blieb in den vergangenen zehn Jahren weitgehend konstant: Hessen, Bayern und Baden-Württemberg gefolgt von Nordrhein-Westfalen verzeichnen die höchsten Steuereinnahmen je Einwohner:in und liegen über dem

Durchschnitt der Flächenländer. Die ostdeutschen Länder stehen seit jeher am unteren Ende der Skala. Im Vergleich zum letzten Finanzreport hat sich Mecklenburg-Vorpommern zwar vom letzten Platz nach oben verbessert, aber in der Summe ist das Ost-West-Gefälle weiterhin markant. Die Kommunen in Hessen verfügen auch in 2024 über fast doppelt so hohe Steuereinnahmen wie die Kommunen in Thüringen, die am Ende des

Abbildung 12 | **Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in**

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

Rankings stehen. Besorgniserregend ist zudem die jüngste Entwicklung der Steuereinnahmen in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Diese beiden Bundesländer mussten von 2023 zu 2024 sogar einen nominalen Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen hinnehmen.

Die kommunalen Steuereinnahmen werden, wie besprochen, maßgeblich von der Gewerbesteuer geprägt und spiegeln damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Region wider. In Ostdeutschland und auch in Norddeutschland ist die gewerblich-industrielle Basis weiterhin schwächer ausgeprägt als im Süden und Westen. Auch bei der Einkommensteuer bestehen im Osten strukturelle Nachteile, die sich aus niedrigeren Löhnen und einem demografisch bedingt wachsenden Anteil nicht mehr erwerbstätiger Personen ergeben. Der Anteil der Steuereinnahmen an der kommunalen Finanzierung variiert entsprechend erheblich: Er reicht von 23 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern

bis zu 43 Prozent in Bayern oder 42 Prozent in Hessen (siehe Tabelle 2). Während bayerische und hessische Kommunen somit über größere finanzielle Autonomie verfügen, sind sie zugleich stärker von konjunkturellen Schwankungen betroffen.

Tabelle 2 vertieft den regionalen Blick weiter und zeigt auch den langfristigen Anstieg der Steuereinnahmen seit 2014 in den Ländern. Die Steuereinnahmen pro Einwohner:in sind seit 2014 um 62 Prozent angestiegen.³⁹ In den Ländern stellt sich flächendeckend eine positive langfristige Bilanz über die letzten zehn Jahre dar. Kein Land lag mit seinem Steuerwachstum bei den Kommunen auch nur annähernd unter einem Inflationsausgleich. Interessant ist zudem, dass die ostdeutschen Bundesländer allesamt über dem Bundesdurchschnitt bei

³⁹ Die Pro-Kopf-Zahlen weichen mit 62 Prozent etwas vom nominellen Steuerwachstum (65 Prozent) ab, weil es im Zeitraum von 2014 bis 2024 einen Bevölkerungszuwachs gab. Auch hier zeigt sich der Einfluss der Migration.

Tabelle 2 | **Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich Einnahmeanteil an Gesamtfinanzierung und Wachstum der Steuereinnahmen seit 2014**

Länder	Steuereinnahmen je Einwohner:in 2024	Einnahmeanstieg seit 2014	Einnahmeanteil 2024
Hessen	2.176	63 %	42 %
Bayern	1.943	55 %	43 %
Baden-Württemberg	1.877	57 %	36 %
Nordrhein-Westfalen	1.822	65 %	34 %
Niedersachsen	1.561	58 %	35 %
Schleswig-Holstein	1.546	72 %	32 %
Rheinland-Pfalz	1.500	63 %	34 %
Saarland	1.281	52 %	34 %
Brandenburg	1.216	70 %	25 %
Sachsen	1.201	70 %	26 %
Mecklenburg-Vorpommern	1.122	82 %	23 %
Sachsen-Anhalt	1.082	67 %	26 %
Thüringen	1.026	63 %	24 %
Flächenländer gesamt	1.708	62 %	35 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

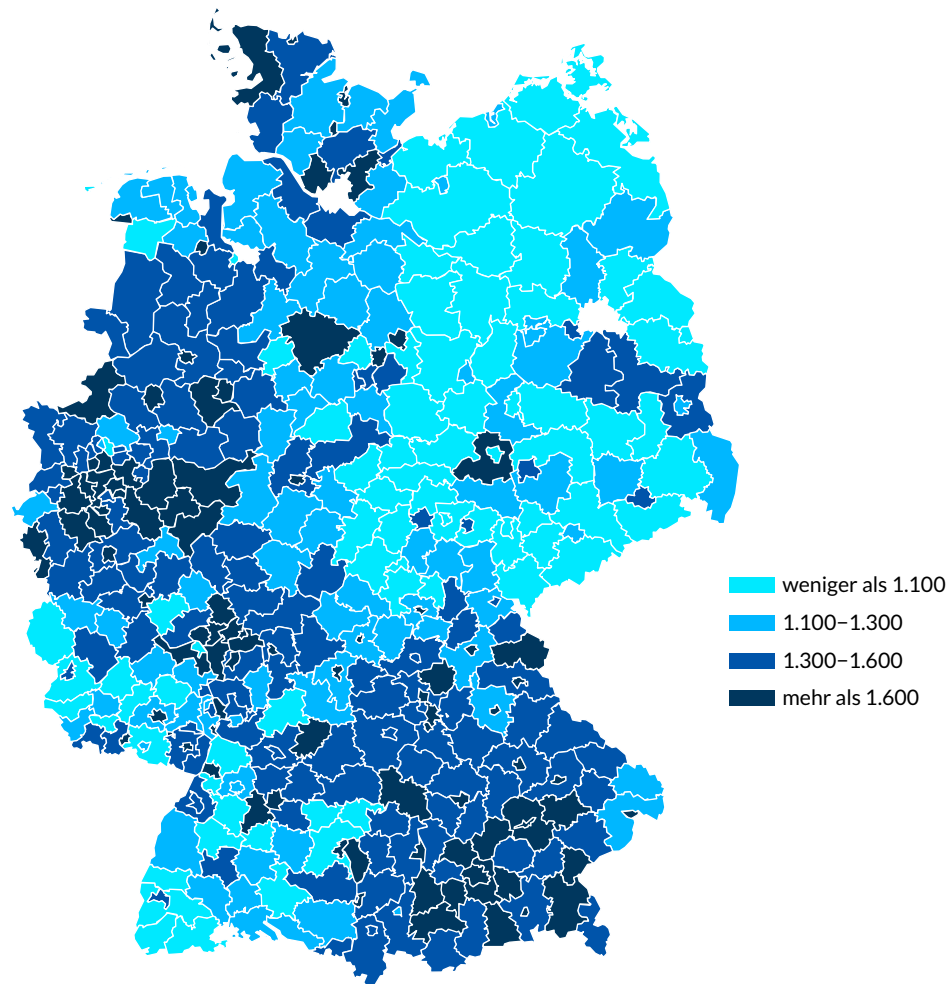
den Wachstumsraten lagen. Auch wenn diese Entwicklung sich noch nicht im Ranking der Länder niederschlägt, so ist es trotzdem positiv zu bewerten, dass sich die Abstände verringert haben.

Die Karte in Abbildung 13 macht die regionale Verteilung der Steuereinnahmen auf der Ebene der rund 400 Gesamtkreise (Landkreise mit ihren Gemeinden und kreisfreie Städte) im Jahr 2023 sichtbar. Hier zeigt sich die regionale Schere noch deutlicher. Die bereits auf Länderebene beobachteten Nord-Süd- und Ost-West-Gefälle setzen sich auf kommunaler Ebene fort. Im gesamten Osten des Landes bleibt das Steueraufkommen in weiten Teilen vergleichsweise niedrig. Der Median der Steuereinnahmen in den Gesamtkreisen lag 2023 bei 1.369 Euro je Einwohner:in. Nur acht der ostdeutschen Landkreise erreichten mindestens diesen Wert. Der Vergleich zum Finanzreport 2023 zeigt, dass sich hier auch nicht besonders viel getan hat. Damals erreichten lediglich sechs von

75 ostdeutschen Kommunen den bundesweiten Medianwert. Eine besondere Erfolgsgeschichte stellt der Saalekreis dar. Der Landkreis liegt im ostdeutschen Ranking auf dem ersten Platz. Die außergewöhnlich hohen Steuereinnahmen im Saalekreis im Jahr 2023 lassen sich vor allem durch die starke industrielle Basis und die Ansiedlung bedeutender Unternehmen erklären. Der Saalekreis ist das wirtschaftliche Zentrum Sachsens-Anhalts und profitiert insbesondere vom Chemiestandort Leuna.⁴⁰ In der Vergangenheit waren an dieser Stelle oft Landkreise aus Brandenburg zu nennen (insbesondere Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming). Diese Landkreise sind weiterhin steuerstark, haben aber eine weniger dynamische Entwicklung gezeigt als der Saalekreis.

⁴⁰ Sachsen-Anhalt 2025.

Abbildung 13 | Regionale Verteilung der Steuereinnahmen auf der Karte in den Landkreisen und kreisfreien Städten, Gesamtkreisbetrachtung, Ist-Steuern in 2023



Quelle: Statistische Ämter der Länder.

| BertelsmannStiftung

Am deutlichsten treten die regionalen Unterschiede bei den Steuereinnahmen hervor, wenn man die jeweils 20 steuerstärksten und 20 steuerärmsten Kommunen Deutschlands betrachtet (Abbildung 14). Hier wird besonders sichtbar, dass die wirtschaftlichen Zentren vor allem im Süden und Westen des Landes liegen. Das Ranking wird im Jahr 2023 von Frankfurt am Main angeführt. Neben weiteren Großstädten wie München, Köln, Düsseldorf, Stuttgart, Wolfsburg und Leverkusen

dominieren hessische und bayerische Städte sowie Landkreise die Spitzenplätze der Top 20.⁴¹

⁴¹ Interessant ist hier insbesondere der Landkreis Tirschenreuth, welcher in der Vergangenheit eher steuerschwach war. Seit 2020 sind die kommunalen Steuereinnahmen hier außergewöhnlich hoch. Maßgeblich für die enorme Veränderung sind wohl Steuerzahlungen der Siemens Gruppe an die Stadt Kemnath. Die Stadt Kemnath hat einen der niedrigsten Gewerbesteuersätze Bayerns und ist damit interessant als regionale Steueroase. Siehe: <https://www.oberpfalzecho.de/beitrag/landkreis-tirschenreuth-auf-rekordjagd> (Download 2.6.2025).

Abbildung 14 | **Höchste und geringste Steuereinnahmen in den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, 2023, in Euro je Einwohner:in**

Top 20	Name	Steuern pro Einwohner:in 2023	Bottom 20	Name	Steuern pro Einwohner:in 2023
1	Frankfurt am Main, Stadt	4.584	377	Trier-Saarburg	913
2	München, Landkreis	3.724	378	Suhl, Stadt	912
3	München, Landeshauptstadt	3.503	379	Märkisch-Oderland	906
4	Düsseldorf	3.486	380	Vorpommern-Rügen	904
5	Coburg	3.049	381	Mecklenburgische Seenplatte	901
6	Wolfsburg, Stadt	2.959	382	Jerichower Land	899
7	Erlangen	2.860	383	Harz	897
8	Stuttgart, Stadtkreis	2.823	384	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	895
9	Tirschenreuth, Landkreis	2.701	385	Altmarkkreis Salzwedel	893
10	Köln	2.482	386	Weimar, Stadt	890
11	Regensburg	2.474	387	Kyffhäuserkreis	888
12	Ingolstadt	2.462	388	Erzgebirgskreis	888
13	Böblingen, Landkreis	2.441	389	Kusel	884
14	Main-Taunus-Kreis, Landkreis	2.438	390	Greiz	873
15	Dingolfing-Landau, Landkreis	2.432	391	Oberspreewald-Lausitz	849
16	Wiesbaden, Landeshauptstadt	2.397	392	Hildburghausen	826
17	Mettmann, Landkreis	2.364	393	Mainz, Stadt	797
18	Nürnberg	2.268	394	Elbe-Elster	789
19	Hochtaunuskreis	2.210	395	Mansfeld-Südharz	781
20	Leverkusen	2.204	396	Altenburger Land	781

Quelle: Statistische Ämter der Länder.

| BertelsmannStiftung

Am unteren Ende der Rangliste der Steuereinnahmen finden sich fast ausschließlich ostdeutsche Landkreise sowie die beiden ostdeutschen Städte Suhl und Weimar. Lediglich drei der zwanzig steuerärmsten Gesamtkreise liegen in Westdeutschland. Diese Gruppe besteht überwiegend aus ländlich geprägten Regionen.

Eine besondere Auffälligkeit ist die Stadt Mainz: Während sie im Finanzreport 2023 für das Jahr 2021 noch an der Spitze der Rangliste stand, rangiert sie inzwischen am unteren Ende. Grund für den damaligen Ausreißer war der außergewöhnliche Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen durch den Impfstoffhersteller BioNTech während der Coronapandemie. Allein 2021 und 2022 flossen rund 3,3 Milliarden Euro Gewerbesteuer in die Stadtkasse Mainz, ein einmaliger Effekt, der nicht mehr anhält. Die Steu-

ermilliarden wurden damals für die Entschuldung und die drastische Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes genutzt (von 440 auf 310 Punkte), was den Wirtschaftsstandort attraktiver machen sollte.⁴² Der niedrige Steuersatz in Kombination mit dem Versiegen des Impfstoff-Booms führte zu den niedrigen Steuereinnahmen von Mainz in 2024. Für das Jahr 2025 hat Mainz den Gewerbesteuerhebesatz allerdings wieder angehoben.⁴³

⁴² Die Stadt senkte den Hebesatz der Gewerbesteuer von 440 auf 310 Prozent. Zum Haushaltsjahr 2025 wurde der Hebesatz wieder auf 440 Prozent angehoben.

⁴³ Vgl. Dyks 2024.

TEXTBOX 2 Gewerbesteuerentwicklung in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens

Wie bereits erörtert, stellt die Gewerbesteuer die wichtigste eigene Steuerquelle der Gemeinden dar. Ein zentrales Merkmal ist das sogenannte Hebesatzrecht, das den Gemeinden die Befugnis einräumt, den maßgeblichen Steuersatz eigenständig festzulegen. Dadurch verfügen die Kommunen über ein wesentliches Instrument, um die Höhe des Gewerbesteueraufkommens aktiv zu steuern und an die lokalen Gegebenheiten anzupassen.

In den vorangegangenen Analysen wurden die Steuereinnahmen zunächst auf nationaler sowie auf Länderebene betrachtet. Darüber hinaus erfolgte in den Abbildungen 13 und 14 eine Auswertung der regionalen Steuerverteilung auf Ebene der Gesamtkreise. Abschließend wird in dieser Textbox eine Analyse auf der Ebene einzelner Gemeinden vorgenommen.

Das Land Nordrhein-Westfalen bietet hierfür eine besondere Ausgangslage. Zum einen handelt es sich um das bevölkerungsreichste Bundesland, dessen Kommunen regelmäßig im Fokus der wissenschaftlichen Diskussion um nachhaltige Kommunalfinanzen stehen. Zum anderen stellt der Landesbetrieb IT.NRW besonders hochwertige und zeitnah verfügbare Daten bereit. Dadurch ist es aktuell für Nordrhein-Westfalen möglich, einzelgemeindliche Daten zu den Gewerbesteuererträgen für das Jahr 2024 auszuwerten. Dies eröffnet die Gelegenheit, den Einfluss der Konjunktur auf die neusten Steuerzahlen zu analysieren.

Abbildung 15 (links) illustriert die Pro-Kopf-Steuererträge der nordrhein-westfälischen Gemeinden aus der Gewerbesteuer im Jahr 2024. Die Karte ist annähernd in Quartile unterteilt und visualisiert die jeweiligen Werte durch unterschiedliche Farbabstufungen. Gemeinden, die in der hellsten Farbe dargestellt sind, verfügen über weniger als 450 Euro

Gewerbesteuererträge je Einwohner:in. Im Gegensatz dazu weisen Gemeinden in der dunkelsten Farbstufe mindestens 850 Euro pro Kopf auf. Spitzenreiter seit vielen Jahren ist die Gemeinde Monheim am Rhein. Hier wurden in 2024 etwa 3.850 Euro je Einwohner:in vereinnahmt. Die Gemeinde Monheim hat einen der niedrigsten Gewerbesteuererträge und ist damit für Unternehmensansiedlungen und auch für steueroptimierende Konzernstrukturen besonders attraktiv.

Die kartografische Darstellung offenbart keine ausgeprägten Muster in der Verteilung der Gewerbesteuererträge je Einwohner:in. Vielmehr zeigt sich, dass sowohl steuerstarke als auch steuer-schwache Gemeinden über das gesamte Landesgebiet verteilt sind. Tendenziell verfügen kleinere Gemeinden über geringere Pro-Kopf-Steuererträge, was auf strukturelle Unterschiede in der Wirtschafts- und Unternehmenslandschaft hindeutet.

Eine gewisse regionale Häufung höherer Steuerkraft ist insbesondere im Raum Münster sowie im südlichen Teil des Regierungsbezirks Arnsberg zu beobachten. Demgegenüber weisen Gemeinden im Südwesten und Nordosten des Landes vermehrt unterdurchschnittliche Gewerbesteuererträge auf.

Die zweite Karte für Nordrhein-Westfalen (Abbildung 15, rechts) veranschaulicht die prozentuale Entwicklung der Gewerbesteuererträge in den Gemeinden zwischen 2022 und 2024. Damit bietet die Grafik einen Einblick, inwieweit sich die aktuell stagnierende Konjunktur bereits auf das Aufkommen der Gewerbesteuer ausgewirkt hat. Insgesamt ist noch kein flächendeckender Rückgang der Gewerbesteuer zu beobachten. In der Gesamtschau überwiegen die Gemeinden mit steigenden Gewerbesteuererträgen (grau).

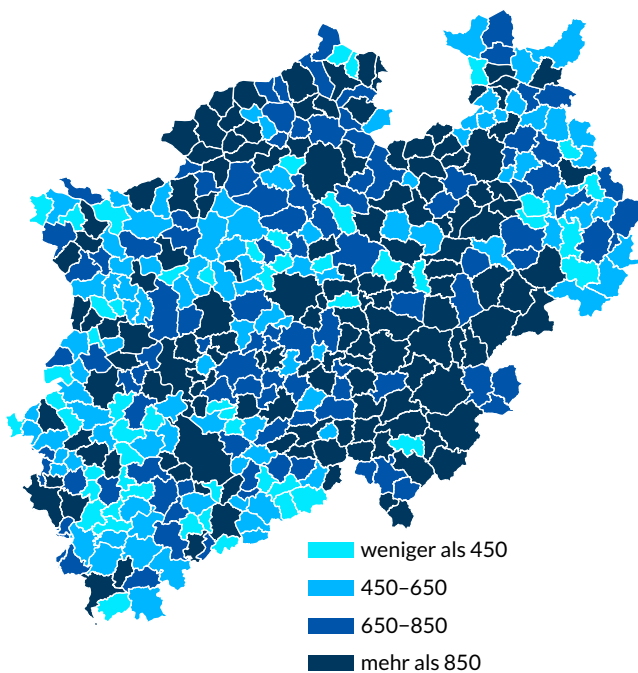
Auf Ebene der einzelnen Gemeinden zeigen sich jedoch Unterschiede: Während einige Gemeinden in diesem Zeitraum spürbare Zuwächse verzeichnen

konnten, mussten andere Rückgänge hinnehmen. Auffällig ist zudem, dass sich keine ausgeprägten regionalen Muster erkennen lassen; die Entwick-

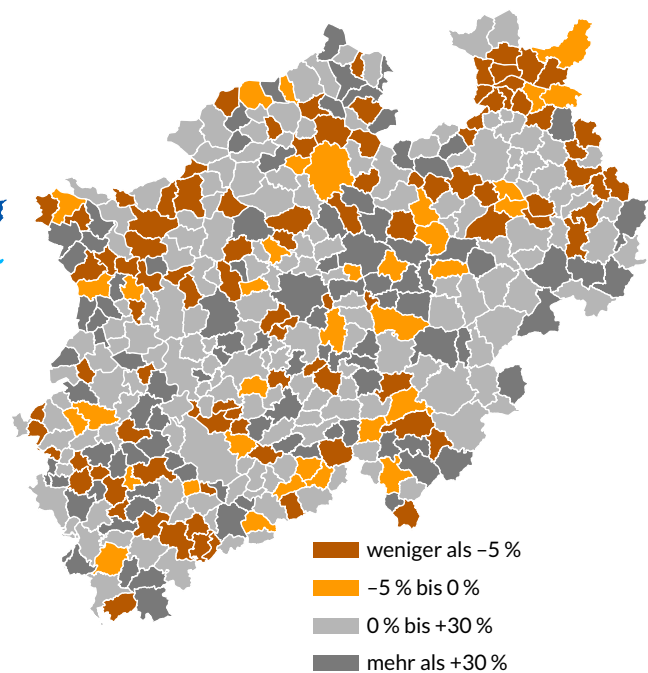
lung verläuft heterogen und ist offenbar stärker von lokalen Faktoren bzw. einzelnen Unternehmen als von großräumigen Trends geprägt.

Abbildung 15 | **Gewerbesteuereinzahlungen (brutto) der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in 2024 (linkes Panel) und in der Veränderungsrate von 2022 zu 2024 (rechtes Panel)**

Gewerbesteuer 2024 (Euro je Einwohner:in)



Gewerbesteuer-Veränderung 2022 zu 2024 (Euro)



Quelle: IT.NRW, Landesdatenbank.

| BertelsmannStiftung

4.2.3 Zuweisungen

Neben den kommunalen Steuereinnahmen kommt den Zuweisungen von Bund und Ländern eine übergeordnete Rolle bei der Finanzierung der kommunalen Aufgaben zu. Wie bereits gezeigt, machen Zuweisungen in 2024 über 40 Prozent der Einnahmen der Kommunen aus (siehe Abbildung 10).

Zuweisungen von Bund und Ländern lassen sich grundsätzlich in allgemeine, zweckungebundene sowie zweckgebundene Zuweisungen untertei-

len. Während allgemeine Zuweisungen (insbesondere die Schlüsselzuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen) den Kommunen eine flexible Verwendung der Mittel ermöglichen, sind zweckgebundene Zuweisungen an bestimmte Aufgaben oder Projekte gebunden. Sie kommen vor allem im investiven Bereich vor. Diese Mittel werden von den Kommunen zwar gerne in Anspruch genommen, da sie Handlungsspielräume eröffnen, sie gehen jedoch häufig mit einer Einschränkung der kommunalen Autonomie einher. Der Zuweisungsgeber, also Bund oder Land, nimmt durch

die Vorgabe von Verwendungszwecken oder Programmbedingungen indirekt Einfluss auf die lokale Prioritätensetzung und Entscheidungsfreiheit. Zusätzlich problematisch ist, dass viele Förderprogramme einen kommunalen Eigenanteil voraussetzen, der zusätzliche Haushaltsmittel bindet und somit die finanzielle Flexibilität weiter einschränkt. Für strukturschwache oder hochverschuldete Kommunen kann dies sogar bedeuten, dass sie mangels ausreichender Eigenmittel von wichtigen Förderprogrammen ausgeschlossen bleiben und sich dadurch bestehende Disparitäten weiter verstärken.⁴⁴ Zu den laufenden Zuweisungen gehören auch die Erstattungen für kommunale Ausgaben in bestimmten Leistungen, z. B. für die Wohnkosten in SGB II. Darunter fallen ebenso Transfers der Länder im Rahmen der Konnexität.

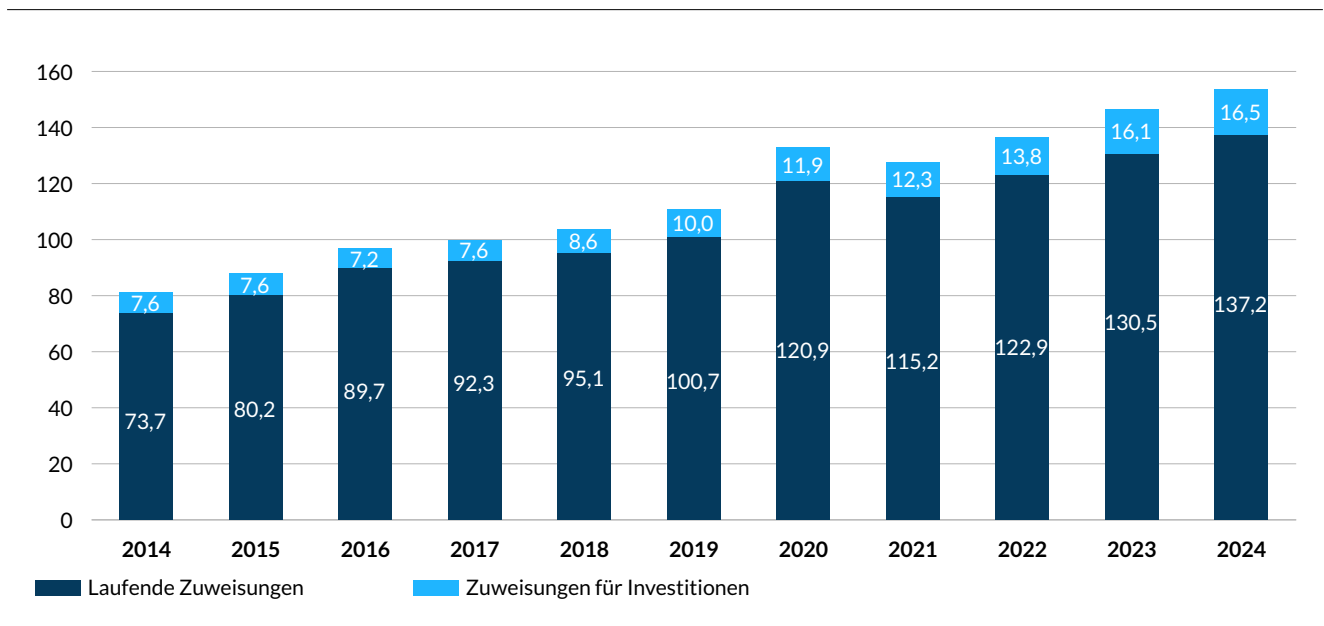
Abbildung 16 veranschaulicht die Entwicklung der Zuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen im Zeitraum von 2014 bis 2024, wobei zwischen laufenden und investiven Zuweisungen un-

44 Freier und Geißler 2024.

terschieden wird. Insgesamt ist das Niveau der Zuweisungen in diesem Zeitraum erheblich gestiegen: Während 2014 noch 81,3 Milliarden Euro an die Kommunen flossen und die Zuweisungen damit nahezu auf Augenhöhe mit den damaligen kommunalen Steuereinnahmen (79,9 Milliarden Euro) lagen, erreichten sie 2024 bereits 153,7 Milliarden Euro. Das entspricht einem Zuwachs von mehr als 70 Milliarden Euro bzw. fast 90 Prozent und übertrifft damit sowohl die Inflationsrate als auch das Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen deutlich.

Heute machen Zuweisungen einen wesentlich größeren Anteil an der kommunalen Finanzierung aus als noch vor zehn Jahren. Diese Entwicklung ist einerseits notwendig, da zahlreiche Aufgaben von Bund und Ländern auf die Kommunen übertragen wurden (z. B. Kita-Ausbau, Versorgung von Geflüchteten, Schuldigitalisierung) und entsprechende Mittel bereitgestellt werden müssen. Gleichzeitig verbergen sich hinter diesen Zuweisungen auch die Folgen der Konnexität, die über die Zeit die kommunalen Aufgaben zunehmend erfasst und zu wachsenden Erstattungen der Länder führt. Die Ab-

Abbildung 16 | **Laufende Zuweisungen und Zuweisungen für Investitionen von Bund und Ländern an die Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2014–2024, pro Einwohner:in**



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

hängigkeit der Kommunen von Zuweisungen ist aber auch kritisch zu betrachten, da sie die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen einschränkt und den Handlungsspielraum vor Ort reduziert.

Abbildung 16 offenbart darüber hinaus einige bemerkenswerte Entwicklungen. Besonders augenfällig ist, wie Bund und Länder im Krisenjahr 2020 durch gezielte Zuweisungen die kommunalen Finanzen stabilisierten. Der erhebliche Rückgang der Steuereinnahmen wurde damals durch zusätzliche Mittel der übergeordneten Ebenen kompensiert, sodass die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch in der Pandemiekrise erhalten blieb.

Auch in den Folgejahren zeigt sich ein anhaltend hohes Engagement von Bund und Ländern: Während die Steuereinnahmen zuletzt weitgehend stagnierten, wurden die Zuweisungen in den Jahren 2023 und 2024 erneut deutlich angehoben. Im Jahr 2023 stiegen beide Zuweisungsarten

stark an, was zu einem Gesamtzuwachs der Zuweisungen um 7,2 Prozent führte. 2024 lag der Schwerpunkt auf der Erhöhung der Zuweisungen für laufende Zwecke, sodass insgesamt ein weiteres Wachstum um 4,9 Prozent verzeichnet werden konnte.

Tabelle 3 beleuchtet die Unterschiede zwischen den Bundesländern und macht deutlich, dass auch bei den Zuweisungen erhebliche regionale Disparitäten bestehen. Besonders auffällig ist, dass die ostdeutschen Bundesländer bei den Zuweisungen an der Spitze stehen und damit teilweise ihre schwächeren Steuereinnahmen ausgleichen können. So erhalten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern als Spitzenreiter rund 1.300 Euro mehr an Zuweisungen pro Einwohner:in als die Kommunen in Bayern. In Mecklenburg-Vorpommern stammen mittlerweile 58 Prozent aller kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen, während es in Bayern lediglich 34 Prozent sind. Die hohe Abhängigkeit von exter-

Tabelle 3 | Zuweisungen von Bund und Ländern für die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich 2014 und 2024

Länder	Einnahmen aus Zuweisungen je Einwohner:in 2024	Einnahmeanstieg seit 2014	Einnahmeanteil 2024
Mecklenburg-Vorpommern	2.838	95,5 %	58,2 %
Brandenburg	2.666	76,2 %	54,8 %
Sachsen	2.337	62,8 %	50,5 %
Thüringen	2.335	84,4 %	54,4 %
Baden-Württemberg	2.207	92,2 %	42,6 %
Schleswig-Holstein	2.204	105,0 %	46,3 %
Sachsen-Anhalt	2.162	54,5 %	51,4 %
Rheinland-Pfalz	2.049	87,3 %	46,5 %
Nordrhein-Westfalen	1.988	84,6 %	36,7 %
Niedersachsen	1.894	90,3 %	42,4 %
Hessen	1.738	103,7 %	33,8 %
Saarland	1.611	94,2 %	43,4 %
Bayern	1.531	76,8 %	34,0 %
Flächenländer gesamt	1.991	84,5 %	40,9 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

nen Finanzmitteln schränkt somit die eigenständige Gestaltungskraft der Kommunen in den ost-deutschen Ländern ein.

Auch die länderspezifische Entwicklung der Zuweisungen von 2014 bis 2024 offenbart ein vielschichtiges Bild (Tabelle 3). Die Pro-Kopf-Einnahmen aus Zuweisungen sind bundesweit in diesem Zeitraum um fast 85 Prozent gestiegen.⁴⁵ Allerdings verlief die Entwicklung in den einzelnen Ländern teils deutlich anders als im Bundestrend. So wies Sachsen-Anhalt bereits 2014 ein vergleichsweise hohes Niveau an Zuweisungen auf und verzeichnete bis 2024 daher „nur“ einen Anstieg um 54,5 Prozent. Im Gegensatz dazu haben sich die Zuweisungen an die Kommunen in Hessen und Schleswig-Holstein im gleichen Zeitraum jeweils mehr als verdoppelt. In Summe haben aber alle Länder deutliche Erhöhungen realisiert und die Inflation im Zeitraum mehr als ausgeglichen.

4.2.4 Gebühren und andere Entgelte

Kommunale Gebühren und andere Entgelte stellen eine weitere wichtige Finanzierungsquelle für die Kommunen dar. Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.⁴⁶ Typische Beispiele für kommunale Gebühren sind Wasser- und Abwassergebühren, Müllgebühren oder Gebühren für die Nutzung von Einrichtungen wie Schwimmbädern oder Theatern. Andere Entgelte können beispielsweise Beiträge sein, die Zahlungen für die Inanspruchnahme oder das Bereithalten von öffentlichen Einrichtungen und öffentlicher Infrastruktur darstellen (beispielsweise Erschließungsbeiträge für den Ausbau von Straßen oder Beitragszahlungen für den Anschluss an das

Kanalnetz). Wie Abbildung 10 bereits gezeigt hat, sind diese Finanzierungsquellen für die kommunalen Aufgaben unverzichtbar und machen die drittgrößte Einnahmenkategorie aus.

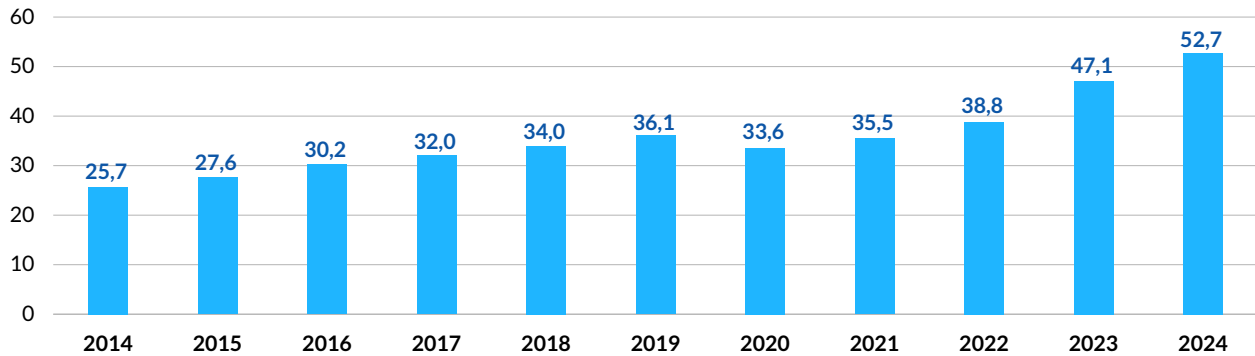
Abbildung 17 illustriert eindrucksvoll die Entwicklung der kommunalen Gebühreneinnahmen im Zeitraum von 2014 bis 2024. Die Einnahmen aus Gebühren und anderen Entgelten haben sich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt: Während im Jahr 2014 noch 25,7 Milliarden Euro vereinnahmt wurden, stiegen die Einnahmen bis 2024 auf 52,7 Milliarden Euro an, ein Zuwachs von deutlich über 100 Prozent. Besonders markant ist der Anstieg in den letzten beiden Jahren: 2023 erhöhten sich die Gebühreneinnahmen um 8,3 Milliarden Euro bzw. 17,5 Prozent. Zumindest teilweise wurde dieser starke Anstieg allerdings von einem statistischen Sondereffekt getrieben. 2023 wurden aufgrund der Einführung des Deutschlandtickets erstmals die Betriebe im ÖPNV in die Extrahaushalte verschoben. Im Jahr 2024 folgte ebenfalls ein Anstieg (5,6 Milliarden Euro, +10,8 Prozent). Damit liegen die Gebührensteigerungen deutlich über der allgemeinen Inflationsrate und unterstreichen die wachsende Bedeutung dieser Einnahmequelle für die kommunalen Haushalte.

Der Ländervergleich in Tabelle 4 offenbart auch bei den kommunalen Gebühren markante Unterschiede. Besonders ins Auge fällt die hohe Gebührenbelastung für die Bürger:innen in Nordrhein-Westfalen: Hier beträgt die durchschnittliche Gebühreneinnahme pro Einwohner:in rund 1.100 Euro jährlich. Im Vergleich zu 2014 entspricht dies einem Anstieg von über 120 Prozent. Mittlerweile machen die Gebühren mehr als 20 Prozent der kommunalen Einnahmen in Nordrhein-Westfalen aus.

Aufgrund der hohen Gebühren im bevölkerungsreichen Nordrhein-Westfalen liegen elf der dreizehn Flächenländer unter dem Bundesdurchschnitt. Besonders niedrig ist die Gebührenbelastung im Saarland und in Rheinland-Pfalz, wo jeweils weniger als 400 Euro pro Einwohner:in und Jahr vereinnahmt werden. Während Gebühren bundesweit

⁴⁵ Auch bei den Zuweisungen ist die Steigerung der Pro-Kopf-Zuweisungen etwas geringer als die nominale Steigerung der Zuweisungen, da es im Betrachtungszeitraum zu einem Bevölkerungsanstieg kam.

⁴⁶ Siehe beispielsweise die rechtliche Definition im brandenburgischen Kommunalabgabengesetz § 4 (2) KAG.

Abbildung 17 | **Gebühren und sonstige Entgelte der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2014–2024, in Mrd. Euro**

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

Tabelle 4 | **Gebühren und sonstige Entgelte der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich 2014 und 2024, pro Einwohner:in**

Länder	Einnahmen aus Gebühren je Einwohner:in 2024	Einnahmeanstieg seit 2014	Einnahmeanteil 2024
Nordrhein-Westfalen	1.100	123,0 %	20,3 %
Hessen	740	74,1 %	14,4 %
Sachsen	603	36,9 %	13,0 %
Niedersachsen	585	124,4 %	13,1 %
Bayern	555	95,8 %	12,3 %
Brandenburg	549	69,9 %	11,3 %
Baden-Württemberg	542	102,4 %	10,5 %
Thüringen	522	153,8 %	12,2 %
Sachsen-Anhalt	522	79,1 %	12,4 %
Schleswig-Holstein	521	78,0 %	11,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	490	106,4 %	10,0 %
Saarland	386	57,8 %	10,4 %
Rheinland-Pfalz	348	91,0 %	7,9 %
Flächenländer insgesamt	683	100,5 %	14,0 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

durchschnittlich 14 Prozent der kommunalen Einnahmen ausmachen, liegt der Anteil in Rheinland-Pfalz mit lediglich 7,9 Prozent deutlich darunter.

Gebühren und Beiträge dürfen von Kommunen nur zur Finanzierung der konkreten Leistungen verwendet werden, für die sie erhoben werden. Sie unterliegen dem Kostendeckungsprinzip. Die Einnahmen dürfen also höchstens die tatsächlichen Kosten decken. Überschüsse für den allgemeinen Haushalt sind nicht erlaubt. Daher ist anzunehmen, dass starke Gebührenerhöhungen vor allem gestiegene Kosten an die Bürger:innen weitergeben.

Die Gebühren werden mittelbar durch die Inflation beeinflusst, denn inflationsbedingt steigende Kosten bestimmter Einrichtungen spiegeln sich in steigenden Gebühren wider. Gleichwohl ist dieser Effekt kein Automatismus, sondern bedarf jeweils einer politischen Entscheidung über neue Gebührensätze.

4.3 Ausgaben

4.3.1 Vorbemerkungen

Auf der Ausgabenseite der Haushalte werden fünf Indikatoren vertieft, die inhaltlich belastbar interpretierbar sind sowie über die Zeit und interkommunal valide erfasst werden. Grundsätzlich beginnt die Analyse mit einer bundesweiten Darstellung jedes Indikators als Zeitreihe, um übergreifende Entwicklungen aufzudecken. Für jeden Indikator erfolgt daraufhin eine Regionalisierung auf Länderebene, da bundesweite Trends regional unterschiedlich ausfallen und regionale Problemlagen übersehen werden könnten. Tabelle 5 weist die untersuchten Indikatoren aus, vermittelt eine erste Erklärung dieser und einen quantitativen Eindruck der fiskalischen Bedeutung.

4.3.2 Personalausgaben

Der überwiegende Teil der kommunalen Aufgaben hat einen Dienstleistungscharakter. Um die

Tabelle 5 | Indikatoren der Kommunalausgaben

Beschreibung	Ausgabenanteil 2024
Die Beschäftigten sind maßgeblich für die Aufgabenerbringung der Kommunen. Unter die Personalausgaben fallen Entgelte und Sozialversicherungsbeiträge, Entschädigungen für Ehrenamtler:innen, Bezüge, Beihilfen und Versorgung.	26 %
Sachmittel umfassen ein weites Spektrum an Ausgaben für die Unterhaltung der Immobilien und Fahrzeuge, Büroausstattung, Reisen oder Mieten. Sie fallen meist kleinteilig an, sind jedoch für die Funktionsfähigkeit der Kommunen sensibel.	24 %
Sozialausgaben resultieren aus einem großen und zwischen den Ländern teils unterschiedlichen Katalog meist bundesgesetzlich definierter Aufgaben. Die Kassenstatistik erfasst entsprechende Geldleistungen der Kommune an Dritte (z. B. Sozialhilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege, KdU*).	30 %
Investitionen erfassen allgemein Ausgaben für den Erhalt und Ausbau der lokalen Infrastruktur. Finanzstatistisch fallen hierunter die Positionen Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen. Infolge der großen politischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung sowie lokaler Differenzen wird die Analyse der Investitionen kleinräumig auf Ebene der statistischen Gesamtkreise vertieft.	12 %
Zinsen sind der Preis für die aufgenommene Verschuldung. Sie sind wesentlich abhängig vom Schuldenstand und dem allgemeinen Marktniveau der Zinssätze zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Untersucht werden die Zinsen für Verschuldung im nicht öffentlichen Bereich. Um die Varianz der Zinsbelastung zu veranschaulichen, werden aus dem Datenportal Wegweiser Kommune einzelne Beispiele hoher und niedriger Zinsausgaben dargestellt.	1 %

* Kosten der Unterkunft.

Quelle: Eigene Darstellung.

vielfältigen Aufgaben zu verwirklichen, sei es das Ausstellen von Personalausweisen, der Betrieb von Büchereien, Bearbeitung des Elterngeldes, Feuerwehr oder die Schulplanung, benötigen die Kommunen Personal. Dementsprechend sind die Beschäftigten das maßgebliche „Produktionsmittel“ der Verwaltungen, das entsprechend entlohnt werden muss. Unter die Kategorie Personalausgaben fallen alle Ausgaben für das aktive und passive Personal, Ehrenamtliche sowie Lohnnebenkosten. Der mit 90 Prozent dominante Teil sind Ausgaben für aktive, hauptamtliche Beschäftigte, wie Bezüge, Entgelte und deren Nebenleistungen. Mit weitem Abstand folgen die Versorgungsbezüge (acht Prozent).⁴⁷ Die Ausgaben für Ehrenamtliche machen gut ein Prozent der Personalausgaben aus.

In den vergangenen zehn Jahren erlebten die kommunalen Haushalte einen starken Anstieg der Personalausgaben. Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, verlief die Tarifentwicklung etwas oberhalb der Inflation. In diesem Abschnitt schauen wir auf die tatsächlichen Personalausgaben in der Kassenstatistik. Sie wuchsen von 58 Milliarden Euro in 2014

auf 106 Milliarden Euro in 2024, mithin 82 Prozent (Abbildung 18). Diese Entwicklung war mit einem jährlichen Plus von vier bis fünf Prozent etliche Jahre recht kontinuierlich. In den vergangenen drei Jahren war jedoch ein Sprung von fast einem Drittel zu verzeichnen. Eine Erklärung dieses extremen Anstiegs ist die Sonderzahlung zum Ausgleich der hohen Inflation im Jahr 2023, welche sich auf rund 3,5 Milliarden Euro summierte.⁴⁸ Der weitere Anstieg um zehn Prozent im Jahr 2024 beruht auf der in Kraft getretenen Tarifierhöhung.⁴⁹ Der Gesamtanstieg von 82 Prozent (+94 Prozent 2014 zu 2024) über die Periode liegt dennoch sichtbar unter der allgemeinen Ausgabenentwicklung der Kommunen. Der Ausgabenanteil für Personal sank daher leicht über die Zeit auf aktuell 26 Prozent.

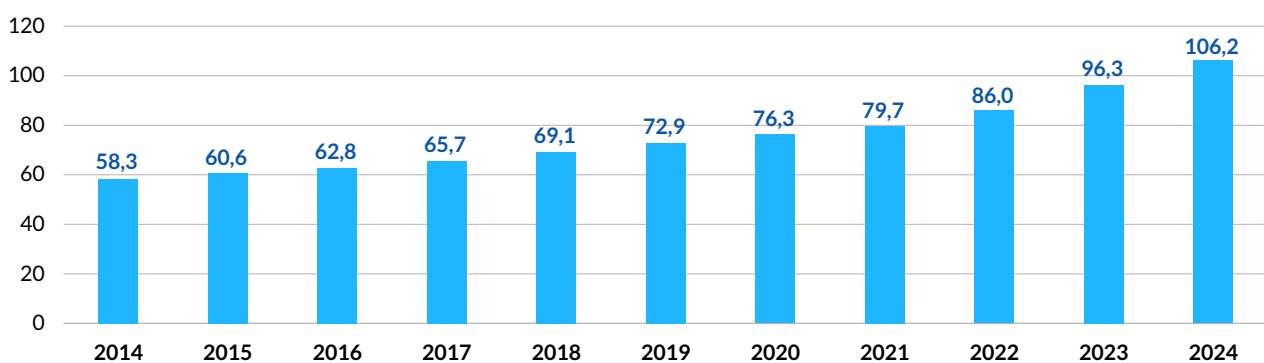
Im zweiten Schritt stellt sich die Frage, worauf diese Ausgabenentwicklung zurückzuführen ist. Statistisch prüfbare Faktoren sind ein Zuwachs der Stellenzahlen sowie ein Zuwachs des Gehaltsniveaus. Beide Variablen in der zeitlichen Entwicklung zeigt Tabelle 6. Die durchschnittlichen Monatsbezüge der

47 Die Beamtenanteile sind im kommunalen Sektor traditionell gering. Im Jahr 2023 waren bundesweit nur elf Prozent der Beschäftigten Beamte. Vgl. Destatis, Personalstatistik 2023, Tabelle 74111 06. https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00007828.

48 Die Beschäftigten erhielten im Juni 2023 eine Sonderzahlung in Höhe von 1.240 Euro, anschließend monatlich 220 Euro im Zeitraum Juli 2023 bis Februar 2024 (Vollzeitäquivalent).

49 Die Tarifverhandlungen vom 22. April 2023 ergaben einen Tabellenanstieg im März 2024 um 200 Euro pauschal plus 5,5 Prozent. Vgl. VKA 2023.

Abbildung 18 | Personalausgaben der Kommunen im Zeitverlauf 2014–2024, in Mrd. Euro



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

Tabelle 6 | **Durchschnittliche Brutto-Monatsbezüge der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) sowie Stellenzahl im Juni des Jahres**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Monatsentgelt Durchschnitt in Euro	3.200	3.270	3.320	3.340	3.510	3.650	3.700	3.760	3.831	3.889	4.303
Stellenzahl VZÄ in Tausend	1.212	1.225	1.250	1.271	1.298	1.329	1.363	1.412	1.448	1.482	1.512

Quelle: Destatis, Personalstatistik.

| BertelsmannStiftung

kommunalen Beschäftigten stiegen um 34 Prozent, was in Summe oberhalb der kumulierten Inflationsrate dieser Periode von 27 Prozent liegt.⁵⁰ Dieses Monatsentgelt gibt den Durchschnitt über alle Kommunen, Entgeltgruppen, Beschäftigten und Aufgabenbereiche an. In der betrachteten Periode fielen Tarifierhöhungen zwischen den Aufgabenbereichen unterschiedlich aus.⁵¹ Die Stellenzahlen sind ebenso über die Zeit gestiegen, was einen Trendwechsel der

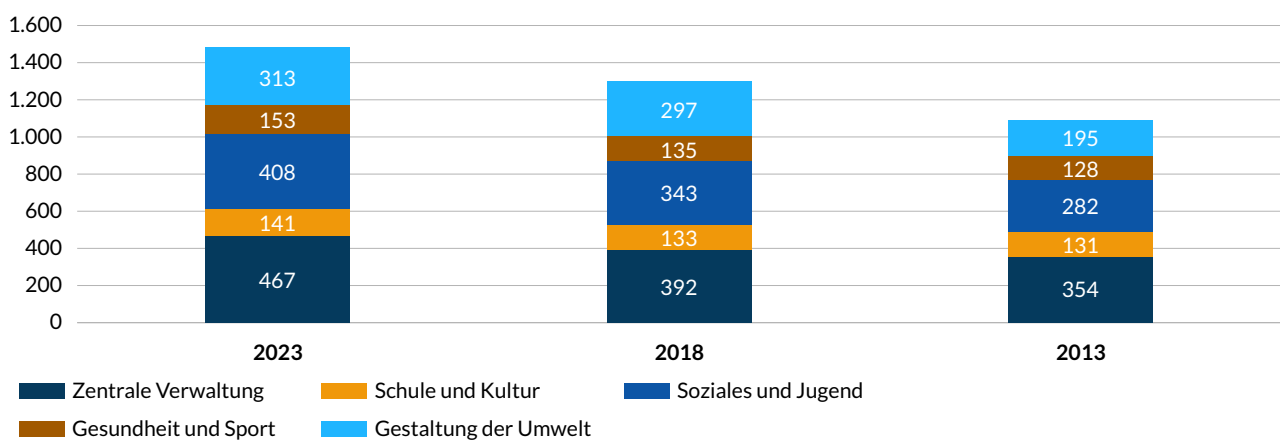
2000er Jahre darstellt.⁵² Im Vergleich der zehn Jahre steht ein Zuwachs von 300.000 Stellen (22 Prozent). Worauf der Zuwachs der Stellenzahlen zurückzuführen ist, kann nur vermutet werden. Teils traten bundes- und landesrechtliche Änderungen in Kraft, die zu neuen Aufgaben oder höheren Standards führten und einen personellen Mehrbedarf nach sich zogen (z. B. Kita). Es ist jedoch auch plausibel, dass die über Jahre gute Haushaltsslage zu einer großzügigeren Stellenplanung in den Kommunen führte. Beide Effekte, Stellenzahl und Tarifierhöhungen, haben ungefähr den gleichen Anteil am Anstieg der Personalausgaben.

50 Ein Einflussfaktor auf die Monatsentgelte ist auch die Altersstruktur der Beschäftigten. Je länger die Dienstzeiten ausfallen, desto höher liegt infolge der Erfahrungsstufen das Gehalt.

51 In der Tarifrunde 2023 profitierten die Beschäftigten im kommunalen Sozial- und Erziehungsdienst (SuE) von einer speziellen SuE-Zulage, zwei zusätzlichen Urlaubstagen und verkürzten Stufenaufstiegen.

52 Der Tiefpunkt des öffentlichen Dienstes war im Jahr 2005 mit 4,6 Millionen Beschäftigten erreicht. Seitdem wuchs die Beschäftigung bis 2023 um über 770.000 Personen.

Abbildung 19 | **Kommunale Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) nach Aufgabenbereichen, in Tausend**



Quelle: Destatis, Personalstatistik.

| BertelsmannStiftung

Abbildung 19 vermittelt einen tieferen Einblick in das Stellenwachstum und zeigt die Struktur des Personals nach wesentlichen Aufgabenbereichen. Zwei Aufgabenbereiche fallen quantitativ heraus: Die Zentrale Verwaltung erfasst die innere Verwaltung (z. B. Personalämter, Kämmerei, IT, Archiv, Gemeindeorgane) sowie Ordnung und Sicherheit (u. a. Ordnungsämter, Brandschutz, Meldewesen). In diesem Aufgabenbereich sind über die Zeit relativ konstant 30 Prozent der kommunalen Beschäftigten tätig. Die Stellenzahl ist also mit der Gesamtstellenanzahl proportional mitgewachsen. Im nach Stellenzahl gemessenen zweitgrößten Aufgabenbereich Soziales und Jugend (vornehmlich Jugendämter, Kita) ist dies nicht der Fall. Hier sehen wir über die Zeit auch einen relativen Stellenzuwachs. Entfielen 2013 noch 24 Prozent der Stellen auf diesen Bereich, waren es zehn Jahre später bereits 28 Prozent. Dieser Zuwachs wird aus dem fundamentalen Ausbau der Kita und der Zunahme sozialer Problemlagen in den Kommunen erklärbar.⁵³ Diese beiden Aufgabenbereiche binden zusammen fast 80 Prozent des gesamten Stellenzuwachses. In den weiteren Produktbereichen war der Stellenzuwachs überschaubar und deutlich unterproportional. Interessant ist die Entwicklung im Bereich der Gesundheitsdienste. Lange Zeit führten diese in den Kommunen eher ein Nischendasein. Mit der Covid-Pandemie ging

ein sprunghafter Zuwachs an Stellen einher.⁵⁴ Dieser entspricht zwar prozentual nur dem Trend der Stellenentwicklung insgesamt zwischen den Jahren 2018 bis 2023, dies ist aber bereits ein Trendwechsel im Vergleich der Vorjahre. Der Coronaeffekt zeigt sich auch darin, dass der Zuwachs nahezu vollständig im Jahr 2021 auftrat.⁵⁵ An diesem Beispiel wird deutlich, wie externe Krisen die Personalpolitik der Kommunen beeinflussen und zu dauerhaften Stellenzuwachsen führen.

Wie Tabelle 7 zeigt, sind die Personalausgaben auf Ebene aller Länder eine gewichtige Ausgabenkategorie. Die Ausgabenniveaus je Einwohner:in und ebenso die Anteile an den bereinigten Ausgaben variieren jedoch. Dies ist kein Indiz für die unterschiedliche Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes, sondern spiegelt die unterschiedlichen Aufgabenkataloge und Auslagerungsanteile wider. Ein Vergleich dieses Indikators zwischen den Ländern ist daher nicht sinnvoll. Weitere Einflussfaktoren können Beamtenanteile oder Altersstruktur sein, was sich auf Bezüge und Entgelte auswirkt. Die Stellenbewertungen selbst folgen einem bundesweit ähnlichen Muster. Das Gehaltsniveau weist somit, im Gegensatz zur Privatwirtschaft, nur geringe regionale Differenzen auf. In der Folge ist die Spannweite der Ausgaben je Einwohner:in mit 15 Prozent über und unter dem Mittelwert zwischen den Länderaggregaten traditionell recht gering.⁵⁶

Der Anstieg der Personalausgaben traf alle Kommunen Deutschlands. Wie Tabelle 7 zeigt, trat er über die vergangenen zehn Jahre regional jedoch nicht gleichmäßig auf. Am stärksten fiel er in Baden-Württemberg, am geringsten in Sachsen aus. Da die Tarifabschlüsse bundesweit gelten, muss diese Va-

53 Beide Effekte werden anhand der Stellenzahlen unterschätzt, da bundesweit zwei Drittel der Kita über freie Träger erbracht werden. In dieser Konstellation werden die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt als Ausgabe erfasst, nicht aber die Stellenzahlen. Zwischen den Ländern fällt dieser Effekt sehr unterschiedlich aus, was regionale Vergleiche verzerrt. Der Anteil öffentlicher Träger liegt zwischen 51 Prozent in Sachsen-Anhalt und 15 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Ein Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland ist nicht ersichtlich. Vgl. Ländermonitor frühkindliche Bildung unter <https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger-1> (Download 13.3.2025). Die Beteiligungsquoten der Kinder weisen im Alter bis drei Jahre regional noch große Differenzen auf. In Ostdeutschland besuchten 2023 rund 70 Prozent dieser Kinder eine Kita, in Westdeutschland bewegt sich der Anteil zwischen 27 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 41 Prozent in Schleswig-Holstein. Vgl. Ländermonitor frühkindliche Bildung unter <https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/fokus-u3/ein-bis-zweijaehrig-monatsgenaue-bildungsbeteiligung-in-kitas-1> (Download 15.6.2025).

54 Im Jahr 2020 haben Bund und Länder den „Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst“ geschlossen. In Reaktion auf die Erfahrungen der Covid-Pandemie stellt der Bund in den Jahren 2021 bis 2026 für unterschiedliche Maßnahmen vier Milliarden Euro zur Verfügung. Binnen drei Jahren wurden 3.500 zusätzliche Stellen geschaffen. Vgl. BMG 2023: 28.

55 Im Jahr 2020 (Stichtag 30. Juni) werden 140.000 VZÄ gezählt. Ein Jahr später sind es 152.000 VZÄ.

56 Arnold et al. 2015a: 46.

Tabelle 7 | Vergleich der Personalausgaben nach Ländern

Länder	Personalausgaben je Einwohner:in 2024	Anstieg seit 2014	Ausgabenanteil 2024
Baden-Württemberg	1.551	102 %	29 %
Brandenburg	1.442	75 %	29 %
Nordrhein-Westfalen	1.440	85 %	25 %
Hessen	1.427	81 %	26 %
Sachsen-Anhalt	1.397	61 %	33 %
Sachsen	1.374	57 %	29 %
Saarland	1.241	74 %	32 %
Bayern	1.238	80 %	26 %
Thüringen	1.233	66 %	30 %
Niedersachsen	1.227	84 %	25 %
Rheinland-Pfalz	1.208	77 %	27 %
Schleswig-Holstein	1.166	86 %	23 %
Mecklenburg-Vorpommern	1.159	73 %	24 %
Flächenländer	1.357	82 %	26 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

rianz primär in der Entwicklung der Stellenzahlen und Aufgabenstruktur begründet liegen. Allgemein war der Personalausgabenanstieg über diese Periode in Westdeutschland größer denn in Ostdeutschland (84 versus 66 Prozent). Ein Faktor ist zweifellos der in Abbildung 19 angedeutete Ausbau im Produktbereich Soziales und Jugend. Bundesweit entfallen 55 Prozent der Stellen dieses Aufgabenbereiches auf Kita.⁵⁷ So traf z. B. in Baden-Württemberg ein starker Ausbaubedarf der Kita-Plätze auf einen hohen Anteil kommunaler Träger, was sicher eine Ursache des überproportionalen Personalausgabenanstiegs insgesamt war. Demgegenüber kann die minimale kommunale Kita-Trägerschaft in Mecklenburg-Vorpommern (zehn Prozent der Plätze) eine Erklärung für die geringen Personalausgaben je Einwohner:in sein.

Personalausgaben sind infolge bundesweiter Tarifverhandlungen, von Aufgabenzuwächsen und lokalen Wünschen schwer zu steuern und ein beständiges Haushaltsrisiko. In der vergangenen Dekade konnte diese Dynamik nur durch ungewöhnlich positive finanzielle Umfeldbedingungen (Konjunktur, Bundestransfers) kompensiert werden. Diese Bedingungen haben sich abgekühlt bzw. werden dies absehbar tun (siehe Abbildung 3 und Textbox 1), was die Personalausgaben zu einem Haushaltsrisiko werden lässt.

Die Personalausgaben haben in den vergangenen zwei Jahren mit einem sprunghaften Anstieg die Haushaltskrise und Defizite spürbar befördert. Mittelfristig sollte sich das Wachstum mindern, da Stellenzuwächse und Tarifabschlüsse im gegebenen wirtschaftlichen Umfeld die alte Dynamik nicht fortführen können. Das bestehende Stellen- und Ausgabeniveau wird zukünftig jedoch schwieriger zu finanzieren sein.

⁵⁷ In Westdeutschland hat sich die Zahl der in Kita betreuten Kinder von 2006 zu 2023 rund vervierfacht. In Ostdeutschland betrug der Zuwachs rund 50 Prozent. Vgl. BMFSFJ 2024: 11.

4.3.3 Laufender Sachaufwand

Neben dem Personal sind auch die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand gewissermaßen ein „Produktionsfaktor“ der kommunalen Verwaltungen. Diese Kategorie umfasst ein weites Spektrum an Positionen von der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Immobilien, Mieten, Geschäftsbedarf, technische Büroausstattung, Kommunikation, Haltung von Fahrzeugen bis hin zur Fortbildung. Diese Ausgabenkategorie fällt somit über alle Aufgabenbereiche hinweg an.

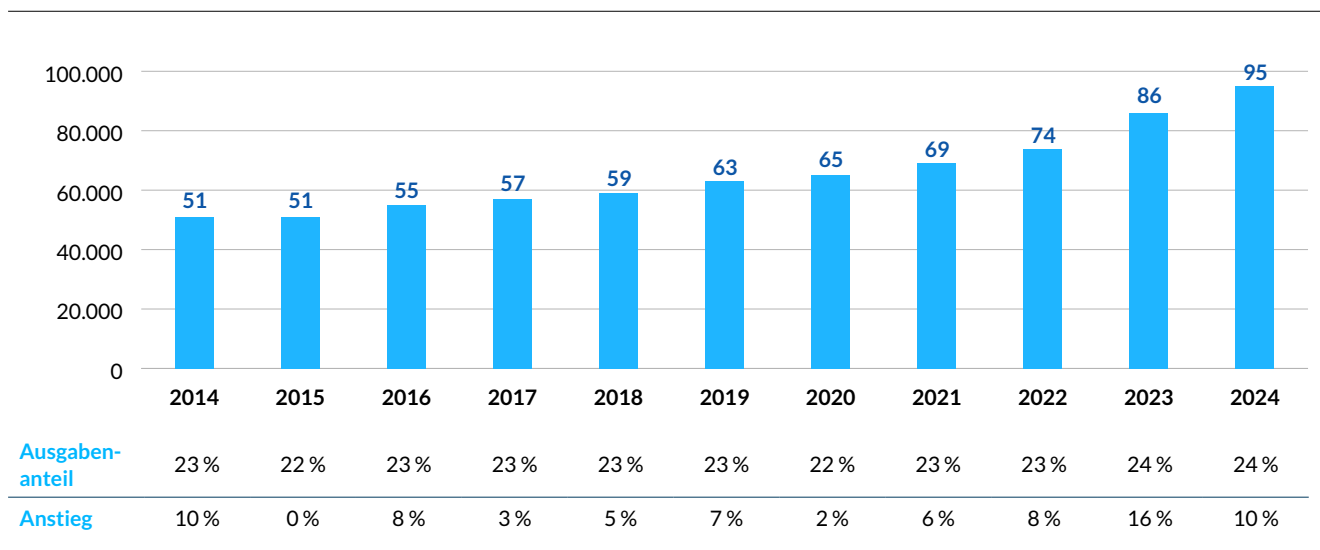
Der laufende Sachaufwand nimmt aktuell ein Viertel der bereinigten Ausgaben der Kommunen in Anspruch und ist somit eine wesentliche Position. Der Ausgabenanteil ist über die Zeit relativ konstant geblieben, erreicht am aktuellen Rand aber einen Höhepunkt (Abbildung 20). Die Zeitreihe der bundesweiten Ausgaben zeigt einen deutlichen Anstieg. Dieser Ausgabenanstieg kann auf verschiedenen Faktoren beruhen: Denkbar ist ein Zuwachs an Fallzahlen in den bestehenden Aufgaben (z. B. mehr Kinder in den Kita), an höheren Standards der Aufgaben oder gänzlich neuen Aufgaben. Ebenso lässt eine bessere Ausstattung der Verwaltung die Ausgaben steigen. Eine gute Haushaltslage kann sich in einer gewissen Großzügigkeit niederschlagen. Da-

rüber hinaus ist der laufende Sachaufwand, der das erwähnt große Spektrum an Einzelausgaben umfasst, auch direkt von der allgemeinen Preisentwicklung betroffen. Der hohe Inflationstrend führt auch zu Unsicherheiten aufseiten der Dienstleister, welche infolgedessen umso höhere Preise ansetzen.

Über zehn Jahre summiert sich der Ausgabenanstieg auf 87 Prozent, was sehr weit über der kumulierten Inflationsrate dieser Jahre liegt (27 Prozent). Es ist somit davon auszugehen, dass alle genannten Faktoren auftraten. Gleichwohl ist der Verlauf nicht kontinuierlich. Insbesondere der Sprung 2023 deutet auf einen Effekt der Inflation hin. Demgegenüber fiel der Anstieg im Coronajahr 2020 sehr flach aus, was sich aus den Lockdowns und einer eingeschränkten Verwaltungstätigkeit erklären ließe.

Der regionale Vergleich des laufenden Sachaufwands zeigt, dass die Ausgaben je Einwohner:in und auch die Ausgaben in Relation zum Gesamthaushalt zwischen den Ländern variieren (Tabelle 8). Je Einwohner:in benötigen die Kommunen Nordrhein-Westfalens die Hälfte mehr im Vergleich zu den Kommunen in Thüringen. Dies ist in erster Linie eine Folge unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade. So sind die Aufgabenkataloge der

Abbildung 20 | Entwicklung des laufenden Sachaufwands der Kommunen 2014–2024, in Mio. Euro



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

Tabelle 8 | Laufender Sachaufwand der Kommunen nach Ländern

Länder	laufender Sachaufwand je Einwohner:in 2024	Anteil bereinigte Ausgaben 2024	Ausgabenanstieg nominal 2024 zu 2022
Nordrhein-Westfalen	1.540	27 %	25 %
Hessen	1.394	25 %	34 %
Rheinland-Pfalz	1.235	28 %	25 %
Sachsen-Anhalt	1.199	29 %	21 %
Baden-Württemberg	1.183	22 %	33 %
Sachsen	1.102	23 %	36 %
Brandenburg	1.098	22 %	18 %
Bayern	1.038	22 %	29 %
Mecklenburg-Vorpommern	1.037	21 %	24 %
Niedersachsen	1.027	21 %	25 %
Schleswig-Holstein	995	20 %	31 %
Saarland	978	25 %	41 %
Thüringen	937	23 %	30 %
Flächenländer	1.150	24 %	28 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

Kommunen Nordrhein-Westfalens und Hessens erheblich umfangreicher als jene der Kommunen im Saarland oder in Thüringen. Diese Verteilung der Ausgaben ist auch im langfristigen Vergleich stabil.⁵⁸ Ein größerer Aufgabenkatalog ruft zwangsläufig höheren Sachaufwand hervor. Da die höheren Kommunalisierungsgrade aber auch höhere Gesamtausgaben bedeuten, ist die Spannweite der Ausgabenanteile deutlich geringer als jene pro Einwohner:in. Ein weiterer Erklärungsansatz liegt in der Siedlungsdichte. In dicht besiedelten Regionen ist die Infrastrukturausstattung intensiver, was höhere Kostenniveaus bedeutet.

Relevant wird der Ausgabenanteil für Sachaufwand vor dem Hintergrund der hohen Ausgabenanstiege, welche für bestimmte Länder somit ein größeres Risiko darstellen. Tatsächlich fiel dieser Ausgabenanstieg der vergangenen beiden Jahre in den Ländern hoch variabel aus. Im Saarland erreichte der

Anstieg die höchsten prozentualen Werte, allerdings von einem nominal geringen Ausgangsniveau. In Hessen traf ein hoher Anstieg auf kommunalisierungsgradbedingt hohe Ausgaben. In Brandenburg war der Anstieg hingegen auffallend gering. Die Ursachen dieser Varianz und unterschiedlichen Trends lassen sich an dieser Stelle nicht aufklären. Zu vermuten ist, dass die Struktur der Aufgaben und daraus des Sachaufwands einen Effekt hat.

4.3.4 Sozialausgaben

Die Sozialausgaben gehören seit Jahrzehnten zu den sensiblen und bundespolitisch intensiv diskutierten Themen.⁵⁹ Im föderalen Aufgabengefüge sind

⁵⁸ Arnold et al. 2015a: 47 f.

⁵⁹ Verwiesen sei hier auf die Initiative des damaligen Ministerpräsidenten Niedersachsens, Ernst Albrecht, dem Bund die hälftige Finanzierung der Sozialhilfe zu übertragen (BT-Drs. 11/2685 vom 21.7.1988 unter <https://dserver.bundestag.de/btd/11/026/1102685.pdf>, Download 27.6.2025).

die Kommunen administrativ für eine Fülle sozialer Aufgaben zuständig. Überwiegend sind diese Aufgaben bundes- oder landesrechtlich fixiert und entwickeln sich dynamisch. Sie sind seit Langem als eine zentrale Ursache von Haushaltsdefiziten und geringen Investitionen erkannt.⁶⁰ Die Kategorie Sozialausgaben erfasst einen ganzen Katalog von Leistungen unterschiedlicher Historien, Hilfearten oder Rechtsgrundlagen (vgl. Abbildung 21).⁶¹ Finanzstatistisch wird daher zutreffender der Begriff „Soziales und Jugend“ verwandt. Abbildung 21 vermittelt einen Überblick der durch die Kommunen getragenen Aufgaben einschließlich der (bundes-)gesetzlichen Regelungen.

Die Analysen des Kommunalen Finanzreports basieren, wie geschildert, aus Gründen der Aktualität überwiegend auf der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. In Bezug auf die Sozialausgaben gehen mit dieser Statistik drei Einschränkungen einher:

- (1) Die Kassenstatistik schlüsselt die Ausgaben nicht nach den einzelnen Leistungsarten auf, sondern gibt nur die Summe aller an. Es ist somit nicht feststellbar, auf welchen Leistungen die Ausgabenentwicklungen beruhen.
- (2) Die Kassenstatistik erfasst nur Geldleistungen an Dritte entsprechend der gesetzlichen Ansprüche. Ausgaben für das eigene Personal, Sachaufwand, Infrastrukturkosten oder Transfers an freie Träger werden nicht ausgewiesen.
- (3) Die Kassenstatistik rechnet entsprechende Kostenerstattungen von Bund und Ländern nicht gegen und zeigt die Ausgaben gewissermaßen nur brutto. Es ist somit nicht erkennbar, welche Ausgabelast tatsächlich von den Kommunen getragen werden muss.

Diese Lücken kann die Rechnungsstatistik decken. Sie beinhaltet alle Ausgabearten für Soziales und Jugend (u. a. Geldleistungen, Personal, Zuweisungen an Dritte, Sachaufwand, Investitionen) untergliedert für die einzelnen Leistungsarten. Er-sichtlich wird, dass die Ausgaben für Jugend und

60 Z. B. Arnold et al. 2015b: 1038 f.; BBSR 2012: 8 ff.; Bogumil et al. 2014.

61 Vgl. Geißler und Niemann 2015.

Abbildung 21 | **Struktur der kommunalen Sozialleistungen**



Tabelle 9 | Leistungsarten der Kommunen im Aufgabenbereich Jugend und Soziales

Leistungsart	2022		2017	
	Bereinigte Ausgaben Verwaltungshaushalt	Erstattungsquote	Bereinigte Ausgaben Verwaltungshaushalt	Erstattungsquote
Einrichtungen der Jugendhilfe (u. a. Kita)	34.002	51 %	24.187	46 %
Eingliederungshilfe SGB IX	20.815	29 %	-	-
Jugendhilfe (u. a. Hilfen zur Erziehung)	20.347	29 %	15.965	24 %
Grundsicherung für Erwerbslose SGB II	16.478	64 %	16.400	49 %
Grundversorgung und Hilfe SGB XII	15.075	67 %	30.468	41 %
Hilfen für Asylbewerber	5.214	91 %	4.979	90 %
Übrige soziale Leistungen	5.085	59 %	3.275	61 %
Soziale Einrichtungen (ohne Jugendarbeit)	2.758	35 %	2.264	52 %
Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	1.700	9 %	1.417	6 %
Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	548	64 %	696	89 %
Soziales und Jugend gesamt	122.021	48 %	99.651	43 %

Quelle: Destatis, Rechnungsstatistiken.

| BertelsmannStiftung

Soziales nach dieser Abgrenzung nominal deutlich höher ausfallen (Tabelle 9). Im Resultat unterschiedlicher Ausgabestrukturen der Leistungen nehmen diese in der Kassen- und Rechnungsstatistik auch unterschiedliche Anteile ein. Zum Beispiel finden sich Kita als Einrichtungen der Jugendhilfe sowie die Hilfen zur Erziehung (HzE) in der Ausgabenabgrenzung der Kassenstatistik nicht wieder. Jene wird bestimmt durch Eingliederungshilfe, SGB II, Grundsicherung im Alter und Hilfen zur Pflege.

Die große Ausgabendynamik und langjährige politische Diskussion hat zu einer Reihe finanzieller Entlastungen des Bundes für die Kommunen geführt.⁶² Seit 2014 erstattet der Bund die Grundsicherung im Alter vollständig, sodass diese Ausgabendynamik für die Kommunen kostenneutral ist. Über die Jahre ist auch der Erstattungsanteil für die KdU nach SGB II in Richtung 70 Prozent gestiegen.⁶³ Beide Transfers sind dauerhaft, formelgebunden und wurden

mit der Intention beschlossen, die Kommunen von dieser Ausgabendynamik zu entlasten. Bei anderen Leistungsarten gewähren die Länder Erstattungen nach landesrechtlichen Schlüsseln.⁶⁴

Tabelle 9 zeigt die kommunalen Leistungsarten für Soziales und Jugend aus der kommunalen Rechnungsstatistik. Sichtbar wird, dass die Erstattungsquoten sich zwischen den Leistungsarten unterscheiden. Es ist jedoch nicht erkennbar, von welcher staatlichen Ebene auf welcher gesetzlichen Grundlage die Ausgabenerstattung erfolgt. Die Ausgabenbeteiligung der Länder fällt überdies zwischen den Leistungsarten je nach landesrechtlicher Grundlage unterschiedlich hoch aus. Die höchsten Kostenbeteiligungen durch Bund und Länder sind bei Geldleistungen zu beobachten (Hilfen für Asylbewerber, Grundsicherung für Erwerbslose nach SGB II). Hier sind die lokalen Ausgaben leicht ob-

⁶² Boettcher, Freier und Geißler 2021a: Teil A: 12.

⁶³ Boettcher, Freier und Geißler 2021b.

⁶⁴ Die Erstattungen des Bundes beziehen sich nur auf Geldleistungen, da diese formelgebunden berechnet werden und daher für den Bund nachprüfbar sind. Die Konnexität der Länder erfasst auch Sachausgaben, Personal etc.

jektivierbar, da einheitliche Standards existieren. Auch die vollständig durch den Bund kompensierte Grundsicherung im Alter ist eine solche Geldleistung. Sie wird vom Leistungsbündel „Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII“ mit erfasst. Für andere dort subsumierte Leistungen fließen hingegen keine Erstattungen.

Bei Leistungen, welche eher aus Personal oder Sachmitteln bestehen, ist hingegen ein hohes dezentrales, kommunales Ermessen gegeben (u. a. Jugendhilfe, Teilhabegesetz). Hier treten große regionale Ausgabedifferenzen auf. Das „nötige“ Kostenniveau lässt sich kaum bestimmen, was Erstattungen insbesondere durch den Bund erschwert. Denn Bund und Länder sehen sich dem Risiko ausgesetzt, zu hohe lokal verantwortete Ausgaben zu finanzieren. Im Vergleich der Jahre 2017 und 2022 wird der Strukturbruch der Eingliederungshilfe sichtbar, welche vormals im SGB XII angesiedelt war. Gerade diese Leistung mit neuen Hilfenarten erweist sich als hoch dynamisch und besitzt nur relativ geringe Kostenbeteiligungen der Länder.⁶⁵

⁶⁵ Insbesondere für die Kommunen Nordrhein-Westfalens ist das Teilhabegesetz das Kernproblem der kommunalen Sozialausgaben und mittelbar der schwierigen Haushaltslagen. Dementsprechend werden Forderungen einer stärkeren Bundesbeteiligung hiermit verbunden. Vgl. Jethon 2025.

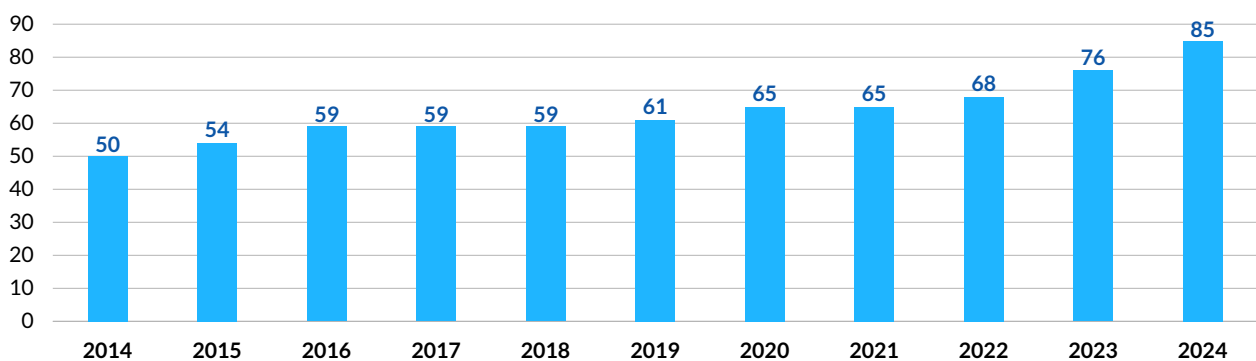
Die Netto-Sozialausgaben der Kommunen fallen somit in den einzelnen Leistungen (und Ländern) unterschiedlich aus. In Summe erreichen die Erstattungen fast die Hälfte der Sozialausgaben und sind über die Zeit gestiegen. Die Dynamik der Nettoausgaben ist daher geringer denn jene der Bruttoausgaben.

Da die Intention des Kommunalen Finanzreports darin besteht, aktuelle finanzstatistische Analysen vorzunehmen, wenden wir den Blick nun wieder der Kassenstatistik zu. Diese erfasst unter den Sozialausgaben „Geldleistungen an natürliche Personen“.⁶⁶ Abbildung 22 belegt einen langfristig deutlichen Anstieg. Über zehn Jahre beläuft sich dieser auf 70 Prozent. Diese Entwicklung ist nicht monokausal zu erklären, da sie sich aus unterschiedlichen und teils gar gegenläufigen Trends der einzelnen Leistungsarten ergibt. Im Gegensatz zu anderen Ausgabearten ist das Wachstum jedoch nicht kontinuierlich, sondern durch zwei „Sprünge“ zu Beginn und Ende der Zeitreihe geprägt.

Der im historischen Vergleich außergewöhnliche Anstieg von 25 Prozent der vergangenen beiden Jahre lässt sich in Anbetracht der noch nicht vorlie-

⁶⁶ Darunter fallen auch individuelle Kostenübernahmen wie Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II, Kosten für ärztliche Behandlungen, Heimunterbringung oder Bildung und Teilhabe nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

Abbildung 22 | Sozialausgaben der Kommunen brutto 2014–2024, in Mrd. Euro



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

genden vertiefenden Fachstatistiken an dieser Stelle nur näherungsweise aufklären. Die Wirtschaftsentwicklung kann diesen Sprung nicht erklären, denn nur ein kleiner Teil der Sozialleistungen steht damit in Zusammenhang (SGB II). Auch die Inflation kann sich nur gering auswirken, denn die Kassenstatistik erfasst Sachausgaben oder mittelbar steigende Personalkosten nicht. Die Leistungen aus SGB II werden durch Migration beeinflusst, worunter in den vergangenen Jahren primär Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine fallen. Aber diese Leistung ist zu klein, um den Ausgabenanstieg in Abbildung 22 zu erklären. Diese für die Kommunen nicht tragfähige Entwicklung muss somit auf strukturellen Faktoren der Sozialleistungen beruhen.

Die Grundsicherung im Alter und die Hilfe zur Pflege steigen aus demografischen Gründen stetig. In Bezug auf das Bundesteilhabegesetz wirken sich Änderungen der Leistungsansprüche aus.⁶⁷ Die Zuwächse dieser drei Leistungsarten belaufen sich von 2022 zu 2023 auf 4,4 Milliarden Euro, erklären also gut die Hälfte des Zuwachses dieses Jahres.⁶⁸ Diese Ausgabendynamiken werden aus demografischen Gründen in den kommenden Jahren anhalten. .

Die Problematiken der Sozialausgaben bestehen darin, dass diese häufig durch externe Faktoren bedingt dynamisch steigen, durch die Kommunen kaum steuerbar sind und lokale Mittel binden. Dies gilt insbesondere für die in der Kassenstatistik ausgewiesenen Geldleistungen. In Anbetracht der hohen Einnahmensteigerungen war die Ausgabenentwicklung bis 2022 zumindest im Durchschnitt der Kommunen fiskalisch verkraftbar. Der Anteil der durch Sozialausgaben gebundenen Einnahmen sank von 23 Prozent zu Beginn der Betrachtungsperiode im Zuge der hohen Einnahmewachse

67 Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) wurde 2016 beschlossen, um Menschen mit Behinderungen zu stärken und ein selbstbestimmteres Leben zu ermöglichen. Vormalig waren solche Leistungen über die Sozialhilfe nach SGB XII geregelt. In den Jahren 2020 bis 2023 stiegen die Ausgaben im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes um 4,6 Milliarden Euro. Dabei handelt es sich weit überwiegend um Geldleistungen. Vgl. ISG 2025: 41 ff.

68 Destatis 2024a.

auf 20 Prozent. Der Sprung im Jahr 2024 konnte jedoch nicht mehr durch einen parallelen Anstieg der Einnahmen kompensiert werden und so wurden die 23 Prozent wieder erreicht.

Die Komplexität in der Betrachtung der kommunalen Sozialausgaben wird weiter dadurch erhöht, dass der Aufgabenkatalog zwischen den Ländern variiert.⁶⁹ Der Kommunalisierungsgrad variiert bei den Sozialausgaben traditionell besonders stark.⁷⁰ Insbesondere die fiskalisch bedeutsamen Teilhabeleistungen nach SGB IX werden in einigen Ländern durch Landesbehörden in anderen Ländern durch die Kommunen getragen.⁷¹ Die in Tabelle 10 ausgewiesene Ausgabenbelastung je Einwohner:in zeigt daher eine auf den ersten Blick erstaunliche Spannweite. Diese Zahl korreliert mit dem Ausgabenanteil der Sozialausgaben insgesamt. Diese unterschiedlichen Ausgaben je Einwohner:in können nur sehr vorsichtig interpretiert werden. Sie sind nicht Indikator der Wirtschaftlichkeit oder großzügigerer Standards, sondern in erster Linie Folge des Aufgabenkataloges.⁷² Auch bestimmte regionale soziodemografische Strukturen wirken auf die Ausgaben, z. B. bei der Grundsicherung im Alter oder den KdU.⁷³

Gleichwohl besitzen die Werte in Tabelle 10 eine Aussagekraft. Denn je größer der Aufgabenkatalog

69 Die Struktur der kommunalen Ebenen und die jeweiligen kommunalen Träger variieren zwischen den Ländern. Im Regelfall sind die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger zuständig. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dann mittelbar über die Kreisumlage betroffen. Je nach landesrechtlicher Verortung können aber auch kreisangehörige Gemeinden Träger bestimmter Sozialleistungen sein, so z. B. in Nordrhein-Westfalen für das SGB VIII. In einigen Ländern existiert zusätzlich der Kommunaltypus der höheren Kommunalverbände, der sich über Umlagen der Kreise und kreisfreien Städte finanziert und insbesondere in Bezug auf die Teilhabeleistungen involviert ist.

70 Arnold et al. 2015a: 20 ff.

71 Geißler und Niemann 2015: 44 ff.

72 In einigen Sozialleistungen (z. B. HZE) bestehen für die Jugendämter erhebliche Möglichkeiten, unterschiedliche Ausgabenniveaus über Personal und Sachaufwand lokal selbst zu setzen. Dies ist jedoch aus der Kassenstatistik nicht ersichtlich. Vgl. Fendrich et al. 2023: 40 ff.

73 Die Quote der Empfänger:innen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an der Gesamtbevölkerung bewegte sich 2023 zwischen 1,5 Prozent in Thüringen und zehn Prozent in Hamburg.

Tabelle 10 | Sozialausgaben (brutto) im Ländervergleich

Länder	Sozialausgaben je Einwohner:in 2024	Anstieg seit 2019	Ausgabenanteil 2024
Nordrhein-Westfalen	1.348	23 %	23 %
Hessen	1.278	23 %	23 %
Niedersachsen	1.277	26 %	26 %
Schleswig-Holstein	1.240	24 %	24 %
Mecklenburg-Vorpommern	1.091	22 %	22 %
Rheinland-Pfalz	1.050	23 %	23 %
Brandenburg	1.044	21 %	21 %
Sachsen	973	20 %	20 %
Thüringen	911	22 %	22 %
Baden-Württemberg	861	16 %	16 %
Bayern	842	18 %	18 %
Saarland	828	21 %	21 %
Sachsen-Anhalt	693	17 %	17 %
Flächenländer	1.086	21 %	21 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

der Kommunen ausfällt, je höher die Ausgabenlast und je größer der Ausgabenanteil an den Haushalten ist, desto größer ist das Risiko einer dynamischen Ausgabenentwicklung. Wie die Tabelle zeigt, wuchsen die Ausgaben in den Ländern stärker, in welchen die Sozialausgaben auf strukturell höheren Niveaus lagen.⁷⁴

4.3.5 Investitionen

Unter dem Begriff „Investitionen“ werden Ausgaben für die Anschaffung langlebiger Güter verstanden, welche für die Verwaltungstätigkeit notwendig sind. Investitionen besitzen für die Kommunen eine herausgehobene Bedeutung, da sie traditionell für wesentliche Infrastrukturen der Daseinsvorsorge Verantwortung tragen. Dazu gehören z. B. Kita, Schulen, Straßen, Grünflächen, Ver- und Ent-

sorgung oder Sportanlagen. Die Lebensqualität der Bürger:innen hängt eng mit der Investitionskraft der Kommunen zusammen. Dementsprechend hoch ist die Bedeutung für die Lokalpolitik. Aufseiten der Bürger:innen kann die Erfahrung maroder Infrastruktur die Staatsverdrossenheit und populistisches Wahlverhalten fördern. Auch volkswirtschaftlich sind die Investitionen bedeutsam. Zum einen prägen sie die Standortqualität einer Kommune, zum anderen ergeben sich hieraus Nachfrage- und Multiplikatoreffekte für bestimmte Branchen.⁷⁵ Auch der Effekt der Investitionen in Bildung auf das zukünftige Wachstum ist hoch.

Der Begriff der Investition setzt sich finanzstatistisch aus sechs Kategorien zusammen (Tabelle 11). Den größten Anteil und die größte Sichtbarkeit haben klassische Baumaßnahmen. Auch der Erwerb von Immobilien, bebauten oder unbebauten Grund-

⁷⁴ Dies ist vermutlich auf die Teilhabeleistungen zurückzuführen.

⁷⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung 2024: 100 ff.

Tabelle 11 | **Struktur der kommunalen Investitionen, 2024, in Mrd. Euro**

Baumaßnahmen	36,415
Erwerb von Immobilien	6,997
Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens	8,672
= Sachinvestitionen	52,084
Zuweisungen für Investitionen Dritter	2,278
Erwerb von Beteiligungen	4,154
Darlehen	0,406
= Investitionen	58,922

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

stücken zählt als Investition. In Bezug auf das bewegliche Anlagevermögen ist der Anschaffungspreis zur Abgrenzung zwischen Sachaufwand und Investitionen entscheidend. Typische Investitionen dieser Kategorie wären z. B. Feuerwehrfahrzeuge oder Kopiergeräte. Diese drei Kategorien der Investitionen werden als Sachinvestition zusammengefasst. Bilanziell schlagen sie sich als Anlagevermögen in den kommunalen Bilanzen nieder. Die Sachinvestitionen stehen im Fokus der öffentlichen Diskussion und finanzstatistischen Analyse. Die weiteren drei Kategorien unterscheiden sich hiervon in der Weise, dass sie nicht physisch greifbar sind und als Finanzanlagen zählen. Interessant sind Investitionszuweisungen an Dritte. Sie gewinnen im Politikfeld Kita Gewicht, denn große Teile dieser Aufgabe und Infrastruktur sind auf freie Träger ausgelagert.⁷⁶ In diesem Sinne handelt es sich bei Investitionszuweisungen an Dritte gewissermaßen um ausgelagerte Investitionen. Als Erwerb von Beteiligungen bezeichnet man den Kauf von Anteilen bereits bestehender Unternehmen, um Einfluss auszuüben und lokale Ziele zu verfolgen. Ein Darlehen ist im engeren Sinne lediglich eine finanzielle Transaktion, die auf mittlere Sicht nach Rückzahlung kassenmäßig neutral ist.

76 Vgl. Ländermonitor frühkindliche Bildung unter <https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger-1> (Download 13.3.2025).

Die kommunalen Investitionen haben in den vergangenen zehn Jahren eine hohe politische und wissenschaftliche Diskussion erfahren. Dies erklärt sich nicht nur dadurch, dass die Kommunen allein die Hälfte der öffentlichen Investitionen tätigen. Vielmehr traten die Folgen des über viele Jahre zu geringen Investitionsniveaus und vor allem der regionalen Problemlagen immer deutlicher zutage.⁷⁷ Der Bund reagierte darauf, am Rande der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz I (KInvFG).⁷⁸ Dieses Programm markierte gewissermaßen den Start für das stärkere bundespolitische Engagement, das sich über weitere Finanzhilfen fortsetzte und zwischenzeitlich zu einer Novellierung der Finanzverfassung führte.⁷⁹ In der Folge der flächendeckend steigenden Investitionskraft rückten Probleme in der Abwicklung der Förderprogramme und nicht fiskalische Investitionshürden in den Fokus der Diskussion.⁸⁰

Eine wertvolle Quelle zum Investitionsverhalten der Kommunen ist das seit 2009 jährlich durchgeführte KfW-Difu-Kommunalpanel.⁸¹ Das erste Panel ergab 2009 einen Investitionsrückstand von 84 Milliarden Euro, welcher bis 2013 bereits auf 130 Milliarden Euro stieg. In den Jahren 2014 bis 2017 schwankt der wahrgenommene Investitionsrückstand um diesen Wert. In 2018 tritt ein Sprung des Investitionsrückstandes auf 159 Milliarden Euro, der aber bereits 2019 wieder absinkt. Seit diesem Jahr hingegen ist der Investitionsrückstand kontinuierlich gestiegen, von 138 Milliarden Euro in 2019 auf 186 Milliarden Euro in 2024. Für das Paradoxon steigender Investitionen und parallel steigender In-

77 Vgl. Arnold et al. 2015a; Hesse 2023; Beznoska und Hentze 2018; Scheller et al. 2021; Freier, Geißler und Gnädinger 2023.

78 Vgl. Geißler 2018. Die Evaluation des Bundesministeriums der Finanzen zeigt, dass das Programmziel, besonders finanzschwache Kommunen zu fördern, erreicht wurde. Vgl. BMF 2025a.

79 Mit der Novellierung des Grundgesetzes 2019 ist es dem Bund erlaubt, allen Kommunen Finanzhilfen für Investitionen im Bildungsbereich sowie im sozialen Wohnungsbau zu gewähren. Vgl. BMF 2019.

80 Vgl. Scheller et al. 2021.

81 Difu 2025b.

vestitionsrückstände lassen sich aus diesen Studien einige Erklärungen ableiten. So stellen die Autoren z. B. im Jahr 2018 Migrationseffekte fest, die zu plötzlichen Mehrbedarfen u. a. bei Schulen führen.⁸² Seit etlichen Jahren wird immer wieder auf Inflationseffekte hingewiesen, welche sich in steigenden Kostenschätzungen abbilden.⁸³ Und ein wiederkehrendes Thema sind ebenso die begrenzten Personalkapazitäten der kommunalen Bauämter, die zu einer „Bugwelle“ nicht umgesetzter Investitionsprojekte führen.⁸⁴

Der Sprung der Sachinvestitionen 2024 angesichts des Rekorddefizits kann überraschen. Eine Ursache ist der planerische Vorlauf der dahinterstehenden Projekte. Diese waren Gegenstand der Haushaltsplanung 2024 und teils auch schon der Vorjahre. Die Projekte waren angelaufen, wurden 2024 beendet und mussten somit bezahlt werden, unabhängig der sich eintrübenden Haushaltslage. Statistisch sind die hohen Investitionen damit selbst eine Ursache des hohen Defizits. Dieses Defizit selbst wirkt sich aber erst in der Haushaltsplanung ab 2025 und damit in den Investitionsausgaben der Folgejahre aus. Es ist zu befürchten, dass das Niveau nicht gehalten werden kann. Die Abhängigkeit der Investi-

tionen von Konjunktur und Haushaltslage besteht in beide Richtungen, tritt aber erst mit zeitlichem Verzug auf.

Die Investitionsquoten in Abbildung 23 zeigen, dass sich die Struktur der Haushalte über den Zeitraum von zehn Jahren verbessert hat. Lag die Investitionsquote der Kommunen 2016 noch unter elf Prozent, erreichte sie bereits 2020 einen Wert über 13 Prozent, der seitdem mehr oder minder gehalten wird. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des Ausgabenwachstums insgesamt ein bemerkenswerter Erfolg. Allerdings gelang es eben nicht, die hohen Einnahmenezuwächse der Jahre seit 2019 in eine Verbesserung der Haushaltsstruktur, sprich höhere Investitionsquoten, umzumünzen.⁸⁵

Die Kassenstatistik bietet neben dem Wert und der Struktur der Investitionen auch Informationen zu den betroffenen Verwaltungsbereichen (Produktgruppen). Dies bezieht sich allerdings nur auf die reinen Bauausgaben als eine Investitionskategorie. Gleichwohl ist jene die größte und wichtigste. Abbildung 24 zeigt die drei für die Bauausgaben wichtigsten Produktbereiche. Über die Hälfte der zuordenbaren Bauausgaben flossen in Schulen, Straßen und Verwaltungsgebäude. Die übrigen Produktbe-

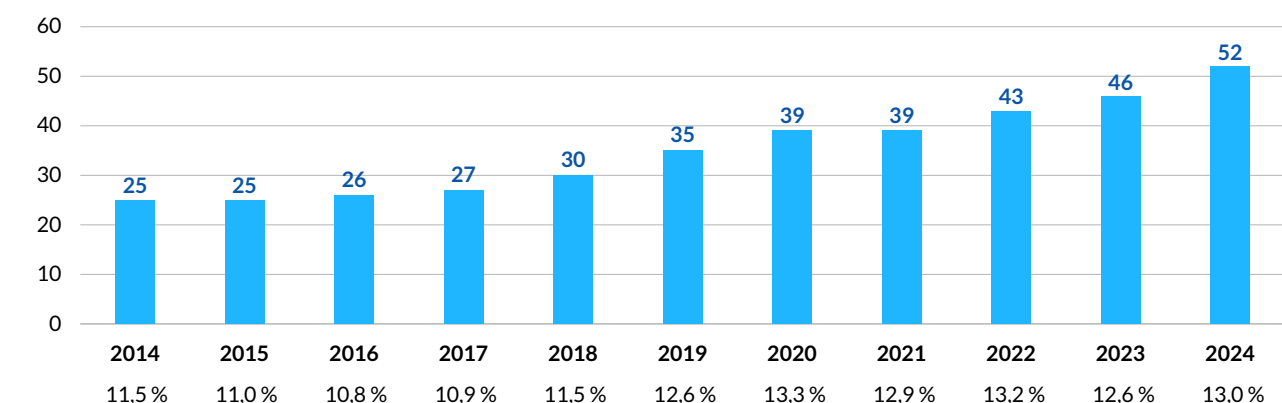
82 KfW 2018: 5 ff.

83 KfW 2024: 13 ff.

84 KfW 2020: 14 ff.

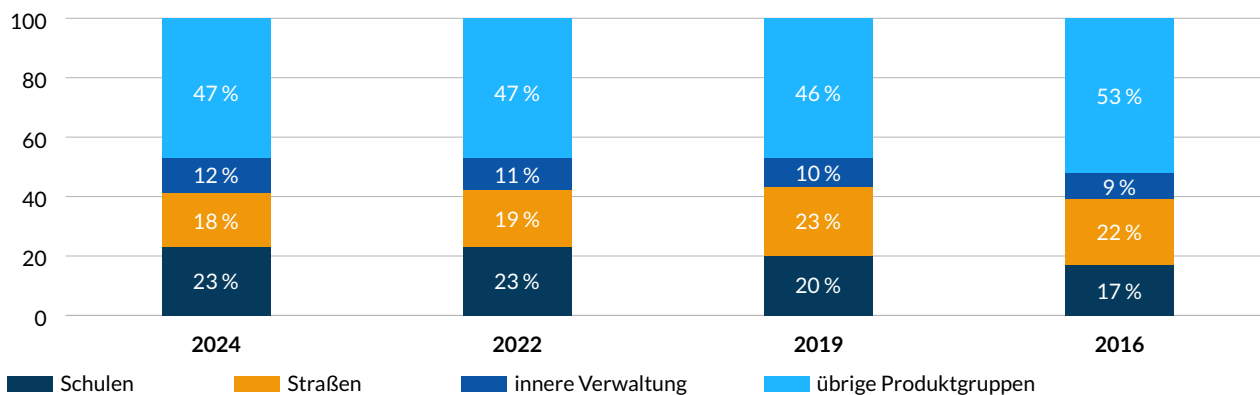
85 Der gleiche, primär politisch erklärbare Effekt zeigt sich auf Ebene der Länder. Dylla und Geißler 2025: 18.

Abbildung 23 | Sachinvestitionen der Kommunen 2014–2024, in Mrd. Euro, Investitionsquoten in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken.

Abbildung 24 | Kommunale Bauausgaben nach Produktgruppen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik.

BertelsmannStiftung

reiche sind zu klein oder nicht valide interpretierbar. Diese drei Produktgruppen nehmen auch im langfristigen Vergleich das größte Gewicht ein. Allerdings ist eine inhaltliche Verschiebung zu beobachten. In den vergangenen Jahren hat der Anteil der Bauinvestitionen in Straßen abgenommen, jener für Schulen hat zugenommen. Effekte der Zuwanderung oder des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) des Bundes sind hier denkbar. Gleichwohl ist auch der Straßenbau über die Zeit nominal gewachsen. Überproportional gestiegen sind die Bauausgaben für die Gebäude der inneren Verwaltung (z. B. Kämmerei, Personalamt, Rat, IT). Es ist zu berücksichtigen, dass Infrastruktur und damit Bauausgaben je nach Produktgruppe für die darin erbrachten Leistungen eine unterschiedliche Bedeutung besitzen. Die Produktgruppen Straßen und Schulträgerschaft bestehen praktisch nur aus Infrastrukturkosten. Anders verhält es sich z. B. bei Sozialleistungen oder Umweltschutz.

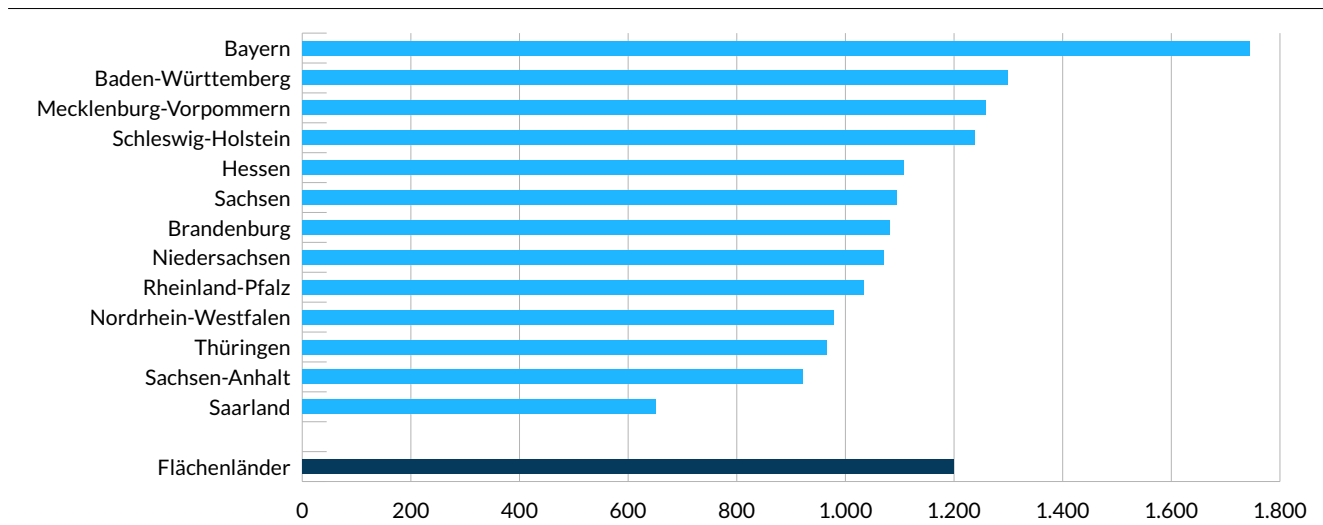
Mit der folgenden Abbildung 25 verlassen wir die nationale Betrachtung und werfen einen Blick auf die regionale Verteilung der Sachinvestitionen. Es zeigt sich auch für die vergangenen beiden Jahre das bekannte Bild. Die bayerischen Kommunen tätigen mit großem Abstand die höchsten Investitionen je Einwohner:in. Am anderen Ende stehen jene des Saarlandes, ebenso mit Abstand.

Zwar ist das Investitionsniveau in allen Ländern gewachsen, aber die bayerischen Kommunen vergrößern ihren Vorsprung in Bezug auf Ausstattung und Qualität der Infrastruktur. Dies ist zweifellos eine Ursache der dort hohen Standortqualität und wirtschaftlichen Dynamik. Die Investitionskraft Bayerns ist so hoch, dass ohne Bayern der Flächenländerdurchschnitt gut 100 Euro je Einwohner:in niedriger läge. Allerdings ist der Abstand Bayerns zum Durchschnitt etwas geschrumpft. In 2023/2024 lagen die bayerischen Kommunen 45 Prozent über dem Flächenländerdurchschnitt. In den Jahren 2013 bis 2019 waren es noch 60 Prozent.

Auf den Plätzen drei bis 13 der Länder ist im Zeitverlauf eine gewisse Mobilität zu beobachten (Tabelle 12). So lag Sachsen viele Jahre auf dem dritten Rang, rutschte jedoch ab 2022 ab.⁸⁶ Mecklenburg-Vorpommern hingegen hat sich vom vorletzten Platz kontinuierlich nach vorn gearbeitet. Am Beispiel von Sachsen-Anhalt zeigt sich die hohe Volatilität des Investitionsverhaltens zwischen den Ländern. Die Investitionen eines Jahres allein sind somit nicht immer repräsentativ für die struktu-

⁸⁶ In Summe der Pro-Kopf-Sachinvestitionen 2013 bis 2019 lag Sachsen auf Platz 3. Vgl. Boettcher, Freier und Geißler 2021a: Teil A: 14.

Abbildung 25 | Sachinvestitionen der Kommunen im Ländervergleich, Summe 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik.

| BertelsmannStiftung

relle Lage der Kommunen. Auch aus diesem Grund basiert Abbildung 25 auf der Summe der Jahre 2023 und 2024. Gleichwohl kristallisiert sich mit Blick

auf Tabelle 12 über die Zeit mit dem Saarland, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen eine Gruppe von Kommunen heraus, die im Investitionsverhalten den Anschluss verlieren.

Tabelle 12 | Rangfolge der Sachinvestitionen je Einwohner:in

2023/2024	2022	2020	2018	2016	2014
BY	BY	BY	BY	BY	BY
BW	BW	BW	BW	BW	BW
MV	ST	SN	SN	SN	SN
SH	SH	SH	MV	MV	BB
HE	MV	MV	NIS	NIS	NIS
SN	BB	NRW	SH	SH	HE
BB	THÜ	NIS	HE	HE	SH
NIS	NIS	HE	NRW	NRW	THÜ
RLP	RLP	THÜ	BB	THÜ	RLP
NRW	HE	BB	THÜ	BB	ST
THÜ	SN	ST	RLP	RLP	SL
ST	NRW	RLP	ST	ST	NRW
SL	SL	SL	SL	SL	MV

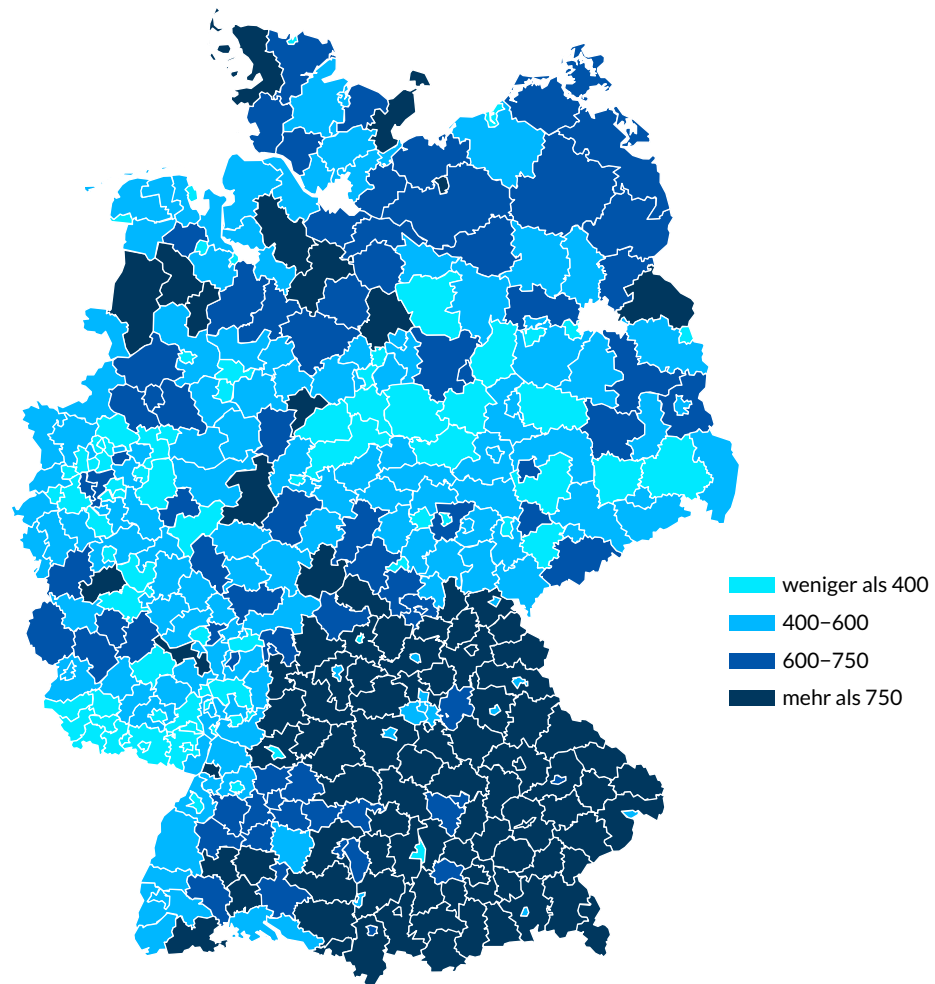
Quelle: Destatis, Kassenstatistiken.

| BertelsmannStiftung

Ist im Mittelfeld der Kommunen eine gewisse Mobilität erkennbar, so sind die investitionsstarken und -schwachen Kommunen über die Zeit relativ stabil. Die süddeutschen Kommunen tätigen dauerhaft höhere Investitionen in ihre Infrastruktur, die schwachen Kommunen fallen beständig zurück. Über die Ursachen dieser Differenzen, die sich zu selbst verstärkenden Trends entwickeln können, liegen einige Erkenntnisse vor. So wirken die Sozialausgaben allgemein negativ auf die Investitionen, ebenso Kassenkredite und Haushaltssanierungsprogramme.⁸⁷ Entgegengesetzt positiv wirken eine hohe Steuerkraft und ein solider Landeshaushalt, welcher sich über die kommunalen Finanzausgleiche oder Förderprogramme widerspiegelt. Auch der Aufgabenkatalog, insbesondere im sozialen Bereich, kann indirekt Einfluss nehmen, wenn hieraus Haushaltsengpässe entstehen. Die Konjunktur zeigt die bereits erwähnten Effekte in beide Richtungen. Und

⁸⁷ Z. B. Arnold et al. 2015a; BBSR 2012; Boettcher et al. 2018.

Abbildung 26 | Sachinvestitionen der Kommunen nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen, 2023, in Euro je Einwohner:in



Quelle: Datenportal Wegweiser Kommune.

| BertelsmannStiftung

letztlich hat auch das kommunale Haushaltsrecht einen dämpfenden Effekt auf die Investitionen.⁸⁸

4.3.6 Zinsen

Die Zinsbelastung der Haushalte hat in der vergangenen Dekade im Zuge der Nullzinspolitik der EZB deutlich abgenommen. Infolge des steigen-

den Preisniveaus im Kontext des russischen Überfalls auf die Ukraine 2022 hat die EZB jedoch einen Kurswechsel vollzogen und den Hauptrefinanzierungssatz von null Prozent auf 4,5 Prozent (September 2023) angehoben. Bis zum Mai 2025 ist er wieder auf 2,4 Prozent gesunken. Gleichwohl verändert dieser Anstieg den Fokus auf die Zinsen und weckt Befürchtungen einer neuen Zins-Schulden-Spirale.⁸⁹

⁸⁸ Freier und Geißler 2024.

⁸⁹ Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2022.

Die Zinsausgaben in den Kommunalhaushalten stehen in direkter Verbindung zur jeweils aufgenommenen Verschuldung. Dabei sind die Art der Verschuldung (Investitionskredite, Kassenkredite) sowie der Gläubiger zweitrangig. Zinsen sind der zu entrichtende Preis der Verschuldung. Auch etwaige Disagios werden als Zinsen betrachtet und im Jahr der Kreditaufnahme verbucht, denn die Kassenstatistik führt keine Periodenbereinigung durch. Die kommunale Verschuldung besteht aus einer Vielzahl von Kreditverträgen mit jeweils unterschiedlichen Volumina, Laufzeiten und Zinssätzen. Die Zinsausgaben sind die Summe dieser einzelnen Verträge und müssen (im Regelfall) jährlich entrichtet werden. In welchem nominalen Ausmaß sie anfallen, resultiert primär aus der Schuldenhöhe sowie dem jeweils zum Vertragsschluss gültigen Marktzins. Da Kommunen als Schuldner höchster Bonität gelten, fallen Risikozuschläge weg und sie profitieren von niedrigen Zinsen nah am EZB-Leitzins. Weitere Einflüsse auf den Zinssatz ergeben sich aus u. a. Volumen und Laufzeit der jeweiligen Kredite.

Wie Abbildung 27 zeigt, sind die Zinsausgaben insgesamt in den vergangenen zehn Jahren gesunken.⁹⁰ Der Schuldenstand blieb viele Jahre relativ

90 Die Nullzinspolitik der EZB hatte auch Effekte auf der Einnahmeseite. Wohlhabende Kommunen erlitten einen Rückgang der Zinseinnahmen aus bestehender Liquidität. Ein Drittel der Kommunen stellte eher negative Effekte fest. Vgl. Starke et al. 2020: 25.

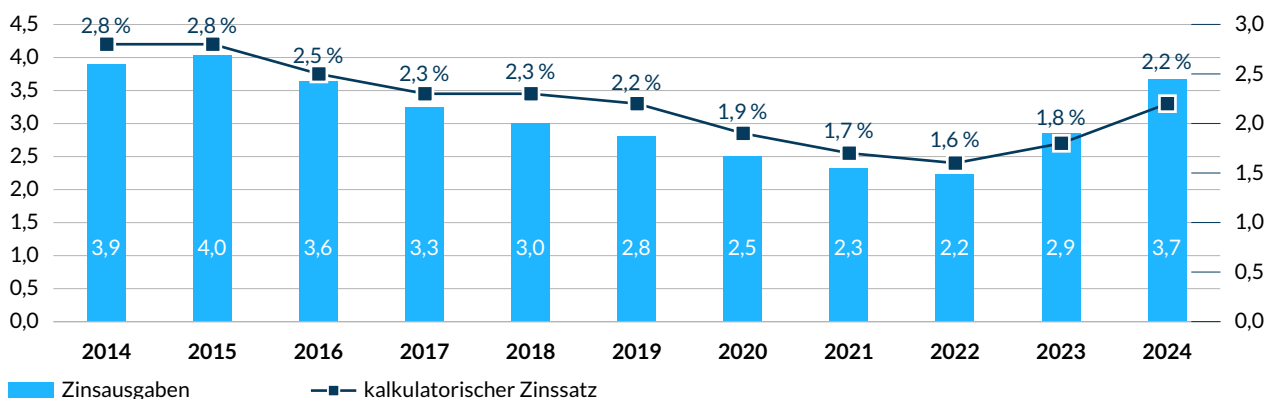
konstant, stieg jedoch seit 2022 wieder sprunghaft auf neue Höchstwerte an (vgl. Kapitel 4.4). Die sinkenden Zinsausgaben bis 2022 sind nahezu vollständig ein Effekt der EZB-Zinspolitik, welche den Leitzins über viele Jahre nahe Null festsetzte.⁹¹ Dies spiegelte sich mittelfristig in den Zinsausgaben wider, da jeweils die neu aufgenommenen Kredite davon profitierten. Über die Zeit wurde ein wachsender Teil der kommunalen Verschuldung durch diese niedrigen Zinssätze erfasst. Parallel vereinbarten viele Kommunen bei geringen Zinsen möglichst langfristige Kreditlaufzeiten.⁹²

Dieser Effekt wird in Abbildung 27 deutlich. Der kalkulatorische Zinssatz, also Zinsausgaben zu Verschuldung, ist seit 2015 kontinuierlich gesunken. Parallel zum Schuldenstand und den Zinsausgaben trat jedoch auch beim kalkulatorischen Zinssatz ein Trendwechsel ein. Binnen zwei Jahren stieg dieser Zins von 1,6 Prozent auf 2,2 Prozent. Die Zinsausgaben stiegen binnen zwei Jahren um über eine Milliarde Euro, was in Anbetracht eines Anstiegs der bereinigten Ausgaben insgesamt von 100 Milliarden Euro allerdings nicht ins Ge-

91 Der Hauptrefinanzierungssatz lag von 2012 bis 2022 bei 0,5 Prozent und darunter.

92 Brand und Salzgeber 2023a: 60. Im Durchschnitt steigt das Interesse an langfristigen Krediten mit der Höhe der Verschuldung. Vgl. Starke et al. 2020: 26.

Abbildung 27 | Zinsausgaben und kalkulatorischer Zinssatz der Kommunen im Zeitvergleich 2014–2024



Quelle: Destatis, Kassenstatistik.

wicht fällt. Der Hintergrund ist, dass in diesen Jahren eine hohe Neuverschuldung auftrat, welche zu den dann aktuellen höheren Zinsen aufgenommen werden musste. Der Entlastungseffekt aus den Zinsen ist beendet. Die aktuellen Kreditkonditionen liegen wieder oberhalb des kalkulatorischen Durchschnittszinses, sodass dieser wieder anstieg. Jedoch werden die Leitzinsen absehbar auf historisch relativ geringem Niveau verbleiben und die Werte von vor 2012 nicht wieder erreichen.

Tabelle 13 zeigt vergleichend die Zinsausgaben je Einwohner:in sowie den Zinsausgabenanteil auf Ebene der Länder im Zeitvergleich. Der Zinsausgabenanteil hat sich in allen Ländern signifikant verbessert. Im Durchschnitt hat er sich fast halbiert und ist heute nahezu irrelevant. Dies ist überwiegend eine Folge der hohen Ausgabenanstiege, denn die Zinsausgaben je Einwohner:in sind weniger gesunken. In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sind sie sogar gestiegen, in einigen anderen Ländern stagniert.

Die Zinsen haben die Haushalte somit flächendeckend entlastet, umso stärker, je höher die Ausgangswerte 2014 ausfielen. Die Schuldentragfähigkeit der Kommunen hat sich gemessen an den Zinsen über die Zeit verbessert. Die prozentuale Belastung aus Zinsen ist 2024 in allen Ländern gering. Dennoch zeigen sich unterschiedliche Ausgabenniveaus je Einwohner:in (vgl. Abbildung 9), die mit den unterschiedlichen Schuldenständen korrespondieren. Weit überproportionale Erfolge im Abbau der Zinsausgaben erreichten die Kommunen in Brandenburg und Thüringen, was sich aus dem Abbau der Verschuldung erklärt.

Aus der Entlastung der vergangenen Dekade und dem niedrigen Zinsniveau resultierte ein gewisses Haushaltsrisiko in Form wieder steigender Zinssätze.⁹³ Heute lässt sich feststellen, dass dieses Haushaltsrisiko an Bedeutung gewinnt. Die Beträge bewegen sich jedoch auf einem so geringen Niveau, dass sie für den Gesamthaushalt nicht entschei-

93 Vgl. Freier, Geißler und Gnädinger 2023.

Tabelle 13 | Entwicklung der Zinsausgaben im Ländervergleich

Länder	Ausgaben je EW 2024	Ausgabenanteil 2024	Ausgaben je EW 2014	Ausgabenanteil 2014
Nordrhein-Westfalen	74	1,3 %	70	2,2 %
Saarland	71	1,8 %	83	3,2 %
Hessen	70	1,3 %	90	2,9 %
Rheinland-Pfalz	53	1,2 %	76	2,9 %
Niedersachsen	51	1,1 %	46	1,8 %
Schleswig-Holstein	43	0,8 %	43	1,6 %
Sachsen-Anhalt	36	0,9 %	36	1,4 %
Bayern	33	0,7 %	36	1,3 %
Baden-Württemberg	28	0,5 %	25	0,8 %
Mecklenburg-Vorpommern	28	0,6 %	33	1,2 %
Thüringen	25	0,6 %	45	1,9 %
Sachsen	21	0,4 %	27	0,9 %
Brandenburg	2	0,2 %	19	0,7 %
Flächenländer	41	0,9 %	50	1,7 %

Quelle: Destatis, Kassenstatistik 2014 und 2024.

dend sind.⁹⁴ Gleichwohl trifft die Zinswende die Kommunen in Abhängigkeit vom jeweiligen Neuverschuldungsbedarf unterschiedlich. Die ab 2022 einsetzende Inflation löste den Kurswechsel der EZB-Zinspolitik und abrupten Zinsanstieg aus. Dies traf zusammen mit einer Phase hoher Neuverschuldungsbedarfe. In Kombination ergibt sich eine steigende und anhaltende Zinsbelastung, die jedoch quantitativ für die Kommunen insgesamt (noch) nicht entscheidend ist.

4.4 Verschuldung

Kommunale Verschuldung ist ein zentraler Aspekt der lokalen Finanzpolitik und unterliegt in Deutschland strengen rechtlichen Vorgaben. Die Kommunen dürfen Kredite in der Regel nur für Investitionen aufnehmen, während eine Kreditaufnahme zur Deckung laufender Ausgaben untersagt ist. Darüber hinaus muss die jährliche Neuverschuldung durch die Kommunalaufsichtsbehörden genehmigt werden.⁹⁵ Diese Beschränkungen sollen verhindern, dass Kommunen dauerhaft über ihre Verhältnisse leben und in eine finanzielle Schieflage geraten. Zur Finanzierung unterjähriger Liquiditätsschwankungen sind Kassenkredite (oft auch Liquiditätskredite genannt) aber üblich. Die amtliche Statistik erfasst neben den Investitionskrediten und den Kassenkrediten auch Wertpapierschulden, die hier aber unbeachtet bleiben sollen, da sie praktisch keine Rolle spielen. Einschränkend sei erwähnt, dass die amtliche Finanzstatistik nur die vertraglich vereinbarten Geldschulden erfasst und andere (implizite) Verpflichtungen wie Rückstellungen oder passive Rechnungsabgrenzungsposten unberücksichtigt bleiben.

Abbildung 28 verdeutlicht die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Zeitraum von 2014 bis 2024 und unterscheidet dabei zwischen Investi-

tionskrediten, die zur Finanzierung von Infrastruktur und anderem Anlagevermögen aufgenommen werden, und Kassenkrediten, die in erster Linie zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsgaps dienen sollen. Im Jahr 2024 belief sich die Gesamtschuld der Kommunen auf 166,6 Milliarden Euro, davon entfielen 134,8 Milliarden Euro auf Investitionskredite und 31,8 Milliarden Euro auf Kassenkredite.⁹⁶ Damit machen Kassenkredite einen Anteil von 19,1 Prozent an der kommunalen Gesamtverschuldung aus.

Die Problematik überhöhter Kassenkredite prägte insbesondere in den 2010er Jahren die finanzpolitische Debatte in Deutschland. Es wurde intensiv diskutiert, wie es trotz bestehender Haushaltsregeln zu einer solch massiven Verschuldung mit Kassenkrediten kommen konnte, ob Kommunen von Insolvenz bedroht seien,⁹⁷ welche Risiken durch Zinsänderungen bestehen⁹⁸ und ob der Bund eine Altschuldenregelung finanzieren sollte.

Abbildung 28 zeigt, dass der Höchststand der Kassenkreditverschuldung im Jahr 2015 mit 51 Milliarden Euro erreicht wurde. In den Folgejahren gelang es, das Volumen der Kassenkredite deutlich zu senken, begünstigt durch eine positive Entwicklung der Kommunal Finanzen und gezielte Hilfsprogramme in mehreren Bundesländern.⁹⁹ Bis 2022 sank der Bestand auf 28 Milliarden Euro.

Diese erfreuliche Entwicklung fand jedoch mit den hohen kommunalen Defiziten der letzten beiden Jahre ein Ende. Bereits 2023 stiegen die Kassenkredite erstmals wieder an und im Jahr 2024 kam es angesichts des historischen Defizits zu einem weiteren deutlichen Anstieg um 2,8 Milliarden Euro

94 Vgl. Brand und Salzgeber 2023b.

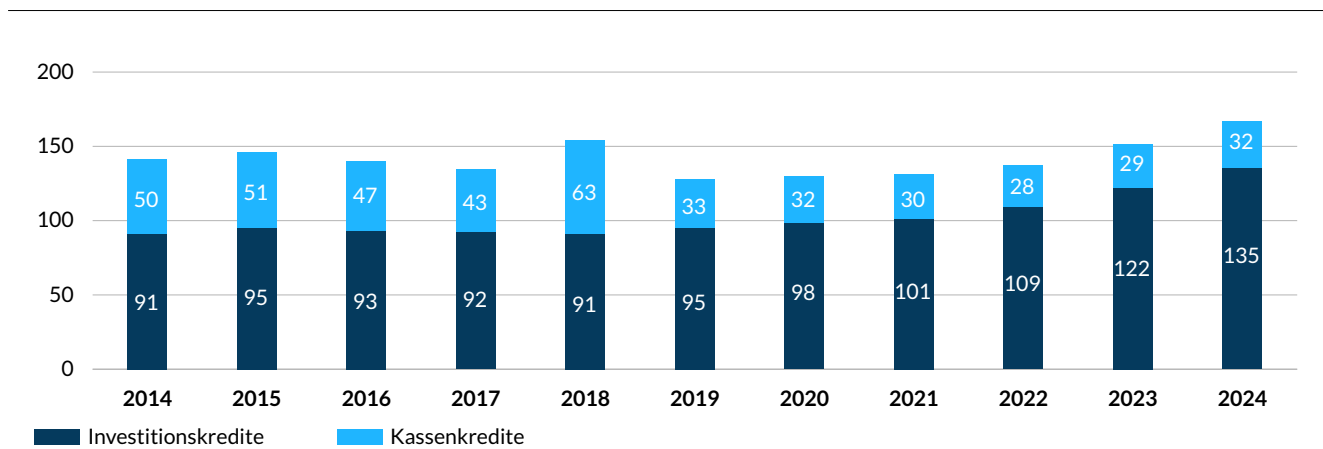
95 Die Aufgabenwahrnehmung allgemein und die restriktive Wirkung auf die Neuverschuldung insbesondere variieren stark zwischen den Ländern und auch den einzelnen Aufsichtsbehörden. Vgl. Ebinger et al. 2018.

96 Andere Verschuldung wie interne Schulden bei anderen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungen sowie Wertpapierschulden werden hierbei nicht beachtet. Diese sind quantitativ und tatsächlich unbedeutend.

97 Vgl. Brand 2013.

98 Vgl. Brand 2016.

99 Vgl. Arnold et al. 2015a: Kapitel D.

Abbildung 28 | **Kommunale Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2014–2024, gerundet in Mrd. Euro**

Quelle: Destatis, Schuldenstatistik.

| BertelsmannStiftung

bzw. 9,6 Prozent.¹⁰⁰ Damit erlebt die Problematik der Kassenkreditverschuldung eine neue Aktualität. Die Wissenschaft hat das Thema bereits wieder erkannt¹⁰¹ und auch die Politik wird bereits wieder aktiv. Unter anderem steht 2025 wieder (einmal) eine Lösung der Altschuldenproblematik im Raum.¹⁰²

Auch das Niveau der Investitionskredite zeigt im betrachteten Zeitraum deutliche Schwankungen. Über viele Jahre hinweg bewegten sich die Investitionskredite der Kommunen relativ konstant zwischen 90 und 100 Milliarden Euro. Erst ab 2022 ist ein markanter Anstieg zu beobachten: Innerhalb von nur drei Jahren wuchs das Volumen von 100 auf 134,8 Milliarden Euro an. Dieses Ergebnis ist ambivalent zu bewerten. Einerseits ist der Anstieg der Investitionskredite vor dem Hintergrund des bekannten Investitionsstaus und der zuletzt steigenden Investitionstätigkeit der Kommunen grundsätzlich positiv

zu sehen (siehe Abschnitt 4.3.5). Es wird verstärkt in Infrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge investiert, was dringend notwendig ist.

Andererseits weist der starke Zuwachs der Investitionskredite auch auf zwei problematische Entwicklungen hin: Zum einen sind die Kosten für Investitionen – insbesondere im Baubereich – erheblich gestiegen, sodass für die Umsetzung geplanter Projekte deutlich mehr finanzielle Mittel benötigt werden. Zum anderen gelingt es den Kommunen offenbar immer weniger, Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Stattdessen sind sie zunehmend gezwungen, auf Kredite zurückzugreifen, um die notwendigen Investitionen zu realisieren. Dies kann langfristig die finanzielle Belastung der Kommunen erhöhen und ihre Haushaltsautonomie weiter einschränken.

Ob und in welchem Umfang die kommunale Verschuldung tragfähig ist, lässt sich nicht pauschal beantworten und bleibt eine komplexe Frage der Finanzwissenschaft. Mit einem Gesamtvolumen von 167 Milliarden Euro stellen die kommunalen Schulden zweifellos eine Belastung im Hinblick auf die daraus resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verteilung der Schuldenlast keineswegs gleichmäßig

¹⁰⁰ Dieser Anstieg unterzeichnet den Trendwechsel und die wieder sprunghafte Zunahme der Kassenkredite. Denn 2024 erfolgte eine Umschuldung durch das Land Rheinland-Pfalz über 1,75 Milliarden Euro. Ohne diesen Sondereffekt betrüge der Zuwachs 5,7 Milliarden Euro, davon rund drei Milliarden Euro in Nordrhein-Westfalen. Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2025.

¹⁰¹ Vgl. Brand und Salzgeber 2023a.

¹⁰² Vgl. BMF 2025b.

erfolgt: Häufig konzentrieren sich erhebliche Anteile der Verbindlichkeiten auf wenige, besonders belastete Kommunen (siehe dieser Abschnitt weiter unten).

Aus gesamtstaatlicher Sicht erscheint die kommunale Verschuldung in Deutschland jedoch moderat. So beläuft sich die gemeinsame Schuldenlast von Bund und Ländern auf knapp 2.340 Milliarden Euro. Über alle staatlichen Ebenen hinweg beträgt der Anteil der Kommunen an der Gesamtverschuldung lediglich 6,7 Prozent. Dies relativiert die Bedeutung der kommunalen Schulden im nationalen Kontext.

Tabelle 14 nähert sich der Frage der Tragfähigkeit kommunaler Schulden aus einer alternativen Perspektive. Anstelle der in der Finanzwissenschaft üblichen Schuldenquote – die das Verhältnis der Verschuldung zum Bruttoinlandsprodukt abbildet – wird hier eine spezifische Kennziffer berechnet: Die kommunale Gesamtverschuldung eines Bun-

deslandes (bestehend aus Investitions- und Kassenkrediten) wird ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen im jeweiligen Bundesland gesetzt.

Diese Quote ermöglicht eine anschauliche Interpretation: Sie zeigt, welcher Anteil der kommunalen Einnahmen theoretisch aufgewendet werden müsste, um die gesamte Verschuldung der Kommunen eines Landes vollständig zu tilgen. Damit bietet das Ranking einen praxisnahen Vergleich der relativen Schuldenlast zwischen den Bundesländern und erlaubt Rückschlüsse auf die finanzielle Belastbarkeit der jeweiligen kommunalen Haushalte.

An der Spitze der Schuldenquote stehen die Kommunen des Saarlandes: Mit einer Gesamtverschuldung von 2,82 Milliarden Euro und bereinigten Einnahmen von 3,77 Milliarden Euro im Jahr 2024 müssten theoretisch rund 75 Prozent der jährlichen Einnahmen zur vollständigen Entschuldung aufgewendet werden. Dieser Wert verdeutlicht die er-

Tabelle 14 | **Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2014–2024, in Prozent**

Länder	Schuldenquote (Schulden/ Einnahmen) 2024	Schuldenquote 2014	Veränderung 2014 zu 2024
Saarland	75 %	168 %	-93 %
Nordrhein-Westfalen	63 %	95 %	-31 %
Hessen	59 %	101 %	-42 %
Rheinland-Pfalz	54 %	119 %	-65 %
Niedersachsen	54 %	60 %	-6 %
Schleswig-Holstein	42 %	56 %	-14 %
Sachsen-Anhalt	40 %	54 %	-15 %
Bayern	35 %	39 %	-3 %
Mecklenburg-Vorpommern	29 %	47 %	-18 %
Baden-Württemberg	25 %	22 %	3 %
Thüringen	20 %	56 %	-36 %
Sachsen	19 %	36 %	-16 %
Brandenburg	12 %	30 %	-18 %
Flächenländer insgesamt	44 %	64 %	-19 %

Quelle: Destatis, Schuldenstatistik.

| BertelsmannStiftung

hebliche finanzielle Belastung der saarländischen Kommunen.

Im bundesweiten Vergleich liegt die durchschnittliche Schuldenquote in 2024 bei 44 Prozent. Fünf westdeutsche Bundesländer überschreiten diesen Durchschnittswert, während sämtliche ostdeutschen Länder unterhalb dieser Marke rangieren. Besonders hervorzuheben ist die außergewöhnlich niedrige Schuldenquote in Brandenburg: Hier beträgt das Verhältnis von Verschuldung zu bereinigten Einnahmen lediglich 12 Prozent, was auf eine vergleichsweise solide Finanzlage der Kommunen in diesem Bundesland hinweist.

Bemerkenswert ist auch die Entwicklung der Schuldenquoten im Zehnjahresvergleich, die ebenfalls in Tabelle 14 dargestellt wird. Die Werte für das Jahr 2014 zeigen im Vergleich zu 2024, dass sich die finanzielle Situation der Bundesländer seither spürbar verbessert hat. Bis auf Baden-Württemberg und Bayern mit seit jeher geringer Schuldenquote konnten die Kommunen ihre Schuldenquoten im Zeitvergleich deutlich senken: Im Bundesdurchschnitt sank die Quote von 63,7 Prozent im Jahr 2014 auf 44,3 Prozent im Jahr 2024, ein Rückgang um beachtliche 19,4 Prozentpunkte.

Das Saarland illustriert diese Entwicklung besonders eindrucksvoll. 2014 lag die Schuldenquote dort bei nahezu 170 Prozent, was bedeutete, dass die Kommunen deutlich mehr als eineinhalb Jahreserträge hätten aufbringen müssen, um ihre Schulden vollständig zu tilgen. Obwohl das Saarland auch 2024 noch den höchsten Wert aufweist, ist es gelungen, die Schuldenlast im Verhältnis zu den Einnahmen auf historisch niedrige Werte zu reduzieren. Dies unterstreicht die deutlichen Fortschritte, die in den vergangenen Jahren vielerorts bei der Konsolidierung der kommunalen Haushalte erzielt werden konnten.

Auch wenn sich die kommunale Verschuldung über die lange Frist insgesamt deutlich entspannt hat, wirft die jüngste Entwicklung neue Fragen auf. Besonders der erneute Anstieg der Kassenkredite gibt

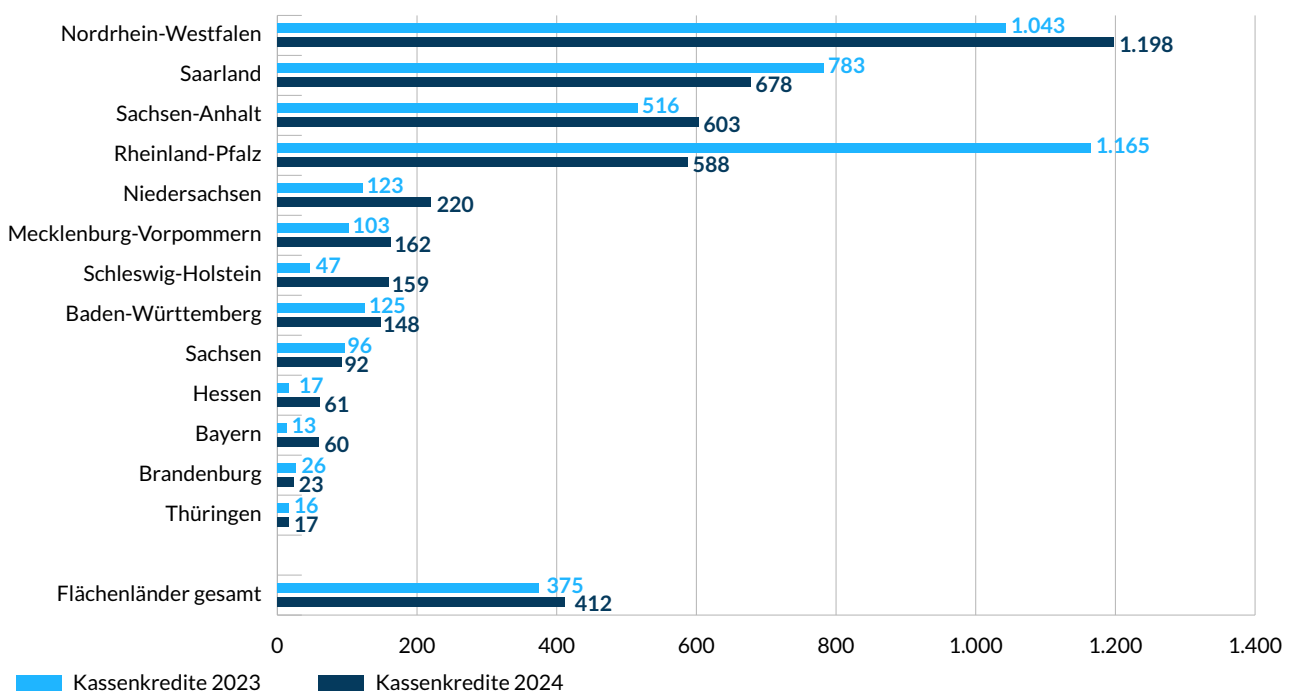
Anlass zur Sorge und mahnt zur Wachsamkeit. Abbildung 29 vertieft daher die Analyse der Kassenkreditverschuldung für das Jahr 2024 und ermöglicht zugleich einen Vergleich mit dem Vorjahr 2023. Auf diese Weise lässt sich nicht nur die aktuelle Dynamik besser erfassen, sondern auch die regionale Verteilung der Belastung mit Kassenkrediten differenzierter einordnen.

Im Jahr 2024 beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen mit Kassenkrediten über alle Flächenländer hinweg rund 412 Euro. Abbildung 29 macht jedoch deutlich, dass diese Form der Verschuldung regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In acht Bundesländern liegt die Pro-Kopf-Belastung mit Kassenkrediten unter 200 Euro und damit deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt. Demgegenüber weisen Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, das Saarland und insbesondere Nordrhein-Westfalen eine stark erhöhte Kassenkreditverschuldung auf. Nordrhein-Westfalen führt das Ranking mit nahezu 1.200 Euro Kassenkrediten pro Einwohner:in an; das entspricht fast dem Dreifachen des Bundesdurchschnitts. Diese Zahlen verdeutlichen die erhebliche regionale Spreizung und zeigen, dass die Problematik der Kassenkredite vor allem in einzelnen Ländern von großer Bedeutung ist.

Besonders aufschlussreich sind die Veränderungen der Kassenkreditverschuldung im Zeitraum von 2023 zu 2024. In den meisten Bundesländern ist das Niveau der Kassenkredite angestiegen. So erhöhte sich beispielsweise in Sachsen-Anhalt die Kassenkreditverschuldung je Einwohner:in von 516 auf 603 Euro, ein Zuwachs von fast 17 Prozent innerhalb nur eines Jahres. Auch Nordrhein-Westfalen verzeichnete einen Anstieg um nahezu 15 Prozent. Angesichts der Größe des Landes entspricht dies allein in Nordrhein-Westfalen einem Zuwachs von rund 2,8 Milliarden Euro an neuen Kassenkrediten.

Im Gegensatz dazu ist die Entwicklung im Saarland und in Rheinland-Pfalz bemerkenswert. Hier konnten die Kassenkreditlasten zum Teil massiv redu-

Abbildung 29 | Kassenkreditverschuldung in den Ländern, Vergleich 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in



Quelle: Destatis, Schuldenstatistik (Destatis 2025g).

| BertelsmannStiftung

ziert werden. Hintergrund sind gezielte Entschuldungsprogramme der Länder, die darauf abzielen, die Kommunen nachhaltig zu entlasten. Besonders eindrucksvoll ist das Beispiel Rheinland-Pfalz: Dort wurde die Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten innerhalb eines Jahres von 1.165 Euro auf 588 Euro halbiert. Diese Entwicklung unterstreicht, wie wirkungsvoll landesspezifische Maßnahmen zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen beitragen können.¹⁰³

Tabelle 15 richtet den Blick auf die langfristige Entwicklung der Kassenkreditschulden und vergleicht die Pro-Kopf-Belastung im Jahr 2024 mit den Werten aus dem Jahr 2014. Die Ergebnisse zeigen eine

bemerkenswerte Variabilität zwischen den Bundesländern. In vielen Ländern ist es den Kommunen gelungen, ihre Kassenkreditlast deutlich zu verringern. Besonders eindrucksvoll ist die Entwicklung in Hessen und Brandenburg, wo die Kassenkredite pro Einwohner:in um 94 bzw. 93 Prozent reduziert werden konnten. In beiden Fällen trugen gezielte Landesprogramme maßgeblich zu dieser nahezu vollständigen Entschuldung bei.

Demgegenüber ist in Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg ein signifikanter Anstieg der Kassenkreditverschuldung zu beobachten. Dies liegt aber auch daran begründet, dass das Ausgangsniveau in diesen Ländern niedrig war. Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass die Dynamik der Kassenkreditverschuldung stark von landesspezifischen Rahmenbedingungen und politischen Maßnahmen geprägt ist.

¹⁰³ In Rheinland-Pfalz trug 2024 das Programm „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz“ zu dieser massiven Schuldenreduktion bei. Das Land stellt in Summe drei Milliarden Euro als Schuldendiensthilfen zur Verfügung. Vgl. Rheinland-Pfalz 2025.

Tabelle 15 | **Kassenkreditverschuldung in den Ländern, Vergleich 2014 und 2024, je Einwohner:in**

Länder	Kassenkreditschulden je Einwohner 2024	Veränderung seit 2014	Schuldenanteil 2024
Nordrhein-Westfalen	1.198	-19 %	35 %
Saarland	678	-66 %	24 %
Sachsen-Anhalt	603	12 %	36 %
Rheinland-Pfalz	588	-61 %	25 %
Niedersachsen	220	-47 %	9 %
Mecklenburg-Vorpommern	162	-62 %	12 %
Schleswig-Holstein	159	-41 %	8 %
Baden-Württemberg	148	697 %	12 %
Sachsen	92	274 %	10 %
Hessen	61	-94 %	2 %
Bayern	60	164 %	4 %
Brandenburg	23	-93 %	4 %
Thüringen	17	-82 %	2 %
Flächenländer insgesamt	412	-35 %	19 %

Quelle: Destatis, Schuldenstatistik.*

* Destatis 2025g.

| BertelsmannStiftung

Die Tabelle 15 verdeutlicht zudem, dass der Anteil der Kassenkredite an der kommunalen Gesamtverschuldung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausfällt. In Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen beispielsweise entfällt mehr als ein Drittel der gesamten kommunalen Schulden auf Kassenkredite. Demgegenüber gibt es sechs Bundesländer, in denen der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung unter zehn Prozent liegt. Besonders positiv hervorzuheben ist die Situation in Hessen und Thüringen: Hier machen Kassenkredite lediglich rund zwei Prozent der kommunalen Verschuldung aus. Dies spricht für eine solide Haushaltsführung und eine nachhaltige Konsolidierungspolitik in diesen Ländern.

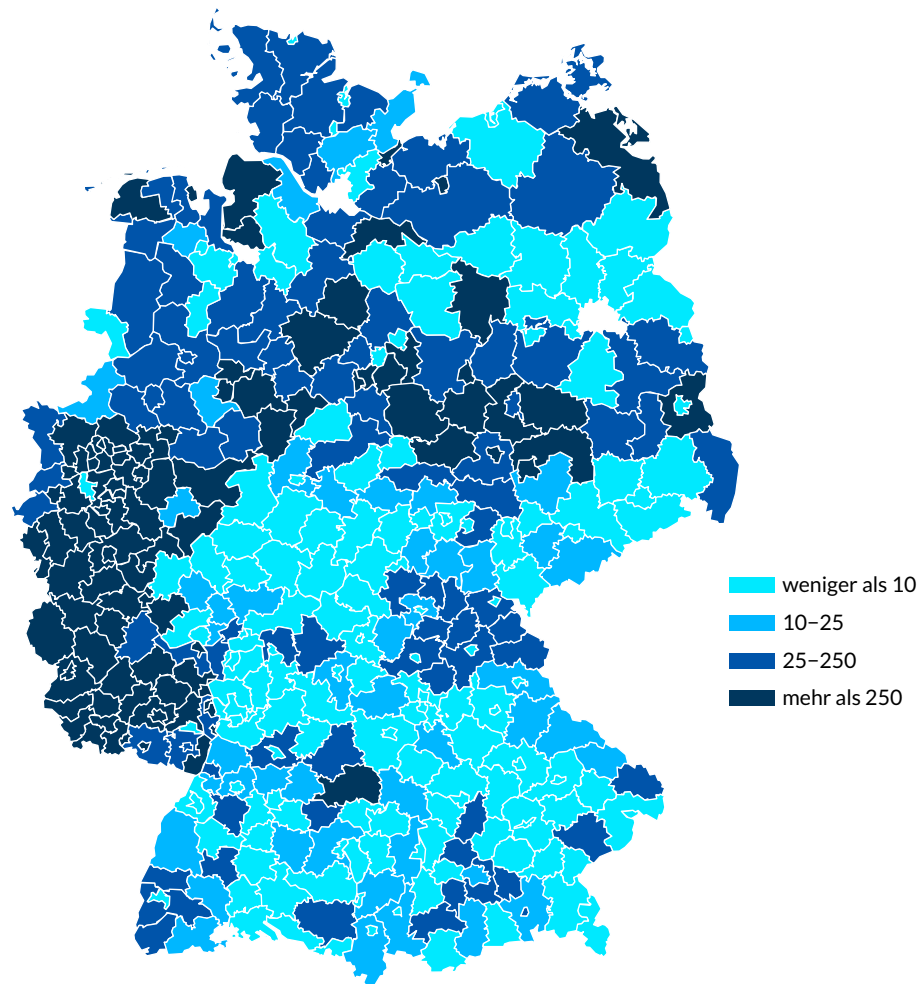
Die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite zeichnet insgesamt ein differenziertes Bild. Zwar ist der Bestand an Kassenkrediten im langfristigen Vergleich deutlich zurückgegangen, doch in den letzten beiden Jahren ist wieder ein klarer An-

stieg zu verzeichnen. Auch zwischen den Bundesländern zeigen sich erhebliche Unterschiede: Während einige Länder ihre Kassenkreditverschuldung durch gezielte Maßnahmen spürbar senken konnten, haben andere zuletzt deutliche Zuwächse verzeichnet.

Ein genauerer Blick auf die Ebene der rund 396 Landkreise und kreisfreien Städte offenbart zudem erhebliche regionale Disparitäten (Abbildung 30). Besonders auffällig ist die starke Konzentration der Kassenkreditbestände in den Städten des Ruhrgebiets sowie in den großen Städten Nordrhein-Westfalens. Im Jahr 2023 entfiel weiterhin mehr als ein Viertel des bundesweiten Kassenkreditvolumens auf lediglich zwölf Städte dieses Bundeslandes.¹⁰⁴ Im

¹⁰⁴ Zahlen für 2024 liegen derzeit auf der Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen noch nicht vor. Die allgemeine Entwicklung lässt aber vermuten, dass sich das Verhältnis eher zu weiteren Ungunsten der großen Städte in Nordrhein-Westfalen verändert hat.

Abbildung 30 | Regionale Verteilung der Kassenkredite (Liquiditätskredite) nach Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, 2023, in Euro je Einwohner:in



Quelle: Datenportal Wegweiser Kommune.

| BertelsmannStiftung

Gegensatz dazu spielen Kassenkredite in den meisten Landkreisen und kleineren Städten kaum eine Rolle. Die Problematik konzentriert sich somit nach wie vor auf die großen, kreisfreien Städte, insbesondere in strukturschwachen Regionen.

Abbildung 31 wirft abschließend einen Blick auf die Extremwerte der Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung und listet die 20 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland auf, die im Jahr 2023 die höchsten Kassenkreditbestände aufwiesen. An der Spitze steht – wie bereits in den Vorjahren – die kreisfreie Stadt Pirmasens mit nahezu 9.000 Euro Kassenkrediten je Einwohner:in. Aufgrund der jüngsten Entschuldungsmaßnahmen in Rheinland-Pfalz ist jedoch absehbar, dass Pirmasens ebenso wie die anderen neun rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2024 diese Liste verlassen haben werden.

Im Jahr 2023 befinden sich sämtliche Top-20-Kommunen mit den höchsten Kassenkreditbeständen ausschließlich in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Die Liste wird dabei fast vollständig von kreisfreien Städten dominiert; lediglich drei Landkreise sind vertreten. Die Verschuldungshöhen sind beachtlich: In allen Fällen beträgt die Pro-Kopf-Belastung mindestens 2.300 Euro.

Für diese Kommunen ist eine nachhaltige finanzielle Eigenständigkeit aus eigener Kraft kaum noch realistisch. Die prekäre Lage der höchstverschuldeten Städte ist seit Jahren auch Gegenstand bundespolitischer Diskussionen und unterstreicht den dringenden Handlungsbedarf für gezielte Entlastungsmaßnahmen. Wie oben bereits angesprochen, bleibt die Frage einer Altschuldenregel weiterhin auf der politischen Agenda.

Ein Einfluss der Faktoren Inflation und Konjunktur auf die kommunale Verschuldung besteht mittelbar. In Bezug auf Investitionskredite war ein erheblicher Anstieg der Baupreise zu verzeichnen, die über einen größeren Kreditanteil finanziert wurden. Der festzustellende Anstieg der Kassenkredite geht (zumindest in Teilen) auf die hohen Finanzierungsdefizite zurück, welche wiederum in erster Linie durch Inflation und die nachlassende Steuerdynamik begründet werden. Gleichzeitig bedeutet die hohe Inflation aber auch eine Entwertung der Verschuldung, sodass die reale Belastung und Risiken für die Haushalte sinken.

Abbildung 31 | **Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten 2023, in Euro je Einwohner:in**

Bottom 20	Name	Kassenkreditschulden pro EW, 2023
1	Pirmasens, Stadt	8.833
2	Oberhausen	7.310
3	Mülheim an der Ruhr	6.454
4	Kaiserslautern, Stadt	5.222
5	Remscheid	5.176
6	Zweibrücken, Stadt	4.912
7	Ludwigshafen am Rhein, Stadt	4.747
8	Hagen	4.501
9	Kusel, Landkreis	4.168
10	Frankenthal (Pfalz), Stadt	3.952
11	Solingen	3.618
12	Trier, Stadt	3.403
13	Worms, Stadt	3.232
14	Herne	2.919
15	Essen	2.637
16	Leverkusen	2.631
17	Donnersbergkreis, Landkreis	2.521
18	Kaiserslautern, Landkreis	2.414
19	Dortmund	2.360
20	Wuppertal	2.336

Quelle: Datenportal Wegweiser Kommune.

| BertelsmannStiftung

5 Diskussion

Der Kommunale Finanzreport 2025 folgt in Teil A zwei übergreifenden Leitfragen: Wie stellt sich die Finanzlage im regionalen Vergleich und der zeitlichen Entwicklung dar? Und wie ist der Einbruch der kommunalen Finanzen zu erklären? In diesem Kapitel werden diese Fragen auf Basis der vorstehenden Analysen beantwortet und reflektiert.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen hat der Finanzreport zehn Indikatoren untersucht. Einige verhalten sich unauffällig bzw. zeigen im Zeitverlauf keine unmittelbaren Krisenanzeichen, so die Zuweisungen von Bund und Ländern, die Gebühren sowie die Investitionen. Deutliche Signale senden hingegen die jüngsten Entwicklungen der Steuern, der Ausgaben für Personal und Soziales sowie der Kassenkredite. Diese Trends kumulieren im Finanzierungssaldo, der alle Einnahmen und Ausgaben summiert gegenüberstellt.

Die Kommunen mussten im vergangenen Jahr mit fast 25 Milliarden Euro das höchste Defizit ihrer Geschichte verzeichnen. Auch in Relation zum Haushaltsvolumen fallen die bundesweiten Zahlen deutlich schlechter als in früheren Krisen aus.¹⁰⁵ Dieser Einbruch des Finanzierungssaldos, welcher überdies bereits 2023 begann, folgt auf eine relativ lange stabile Phase. Der aktuelle Trendwechsel trifft daher Kommunen, aber auch Bundes- und Landes-

¹⁰⁵ Die globale Finanzkrise traf die Kommunen am härtesten 2008 mit einem Defizit von 4,6 Prozent in Relation zu den bereinigten Ausgaben. In der Wirtschaftskrise Anfang der 2000er Jahre erreichte das kommunale Defizit 2002 mit 3,2 Prozent den Höhepunkt. In 2024 lag die Relation zwischen Defizit (24,8 Milliarden Euro) zu den bereinigten Ausgaben (400,9 Milliarden Euro) bei 6,2 Prozent.

politik, welche angesichts der seit 2015 gegebenen Überschüsse an ein stetiges Wachstum der Ausgaben und Gestaltungsspielräume gewohnt waren. 2023 und 2024 bedeuten einen fiskalischen Trendwechsel. Anzumerken ist jedoch, dass bereits die Überschüsse der Jahre 2020 bis 2022 kein Zeichen gesunder Haushalte, sondern schlicht Folge hoher Krisenhilfen von Bund und Land angesichts der Coronapandemie und des russischen Angriffskrieges waren; finanziert über die damalige Aussetzung der Schuldenbremse.¹⁰⁶ Spätestens 2024 endeten diese Krisenhilfen, die fiskalische Normallage setzte wieder ein und die bestehenden Problemlagen schlugen sich in den Haushaltsergebnissen nieder.¹⁰⁷

Die Folgen dieser Entwicklung treffen die wirtschaftsschwachen Regionen härter. In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland oder Sachsen-Anhalt haben selbst die guten Jahre keine wirkliche Sanierung der Haushalte bewirkt. Hier werden negative Folgen schneller auftreten. Sichtbar ist dies bereits an den Kassenkrediten, welche 2023 erstmals seit 2015 wieder anstiegen. Sie liegen

¹⁰⁶ Zur Finanzierung der Coronahilfen wurde die im Grundgesetz vorgesehene Ausnahmeregelung in Notsituationen außerhalb der staatlichen Kontrolle genutzt, um die Schuldenbremse auszusetzen. Vgl. beispielsweise Hüther und Südekum 2020.

¹⁰⁷ Das Land Brandenburg z. B. gewährte noch im Jahr 2024 über eine Aussetzung der Schuldenbremse finanzielle Transfers (Billigkeitsleistungen) an die Kommunen zur Bewältigung der Notlage aus Energie und Inflation. Für bestimmte kommunale Leistungen waren bis zu 130 Millionen Euro vorgesehen. Vgl. RL Brandenburg-Paket – Kommunalteil 2024 vom 24. April 2024 (Abl./24, [Nr. 16], S. 292), https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/rl_brandenburg_paket_kommunalteil_2024 (Download 27.6.2025).

heute zwar deutlich niedriger als in früheren Jahren, dennoch markiert auch dies einen Trendwechsel, insbesondere in Nordrhein-Westfalen. Erste hart errungene Sanierungserfolge der vergangenen Dekade gehen verloren.

Im Gegensatz zu früheren Haushaltskrisen (Rezession 2002 und 2003, Finanzkrise 2008 bis 2010, Coronapandemie 2020) liegt die Ursache heute nicht primär auf Seite der Einnahmen. Die Steuereinnahmen stagnierten zwar jüngst, was eine besorgniserregende Konjunktur zeigt und zu einem Verlust an Kaufkraft der Kommunen führt. In Summe war die Einnahmenentwicklung jedoch akzeptabel und auf dem Niveau früherer Jahre.

Das Problem der Kommunen ist die hohe Dynamik der Ausgaben, welche insbesondere seit 2021 zu verzeichnen ist. Für diese Dynamik existieren mehrere Ursachen, die sich je nach Ausgabenkategorie unterschiedlich auswirken. Diese Beobachtungen sind nicht allein analytisch relevant, sondern auch mit Blick auf mögliche Handlungsansätze.

Die naheliegende Erklärung der Ausgabenentwicklung liegt in der Inflation. Tatsächlich hat sich der Ausgabenanstieg insbesondere in den Jahren 2023 und 2024 im Vergleich zum langjährigen Mittel verdoppelt. Dies trifft direkt den Sachaufwand. In Bezug auf die Personalausgaben wirkt die Inflation mittelbar und mit Verzögerung. Denn die Preisentwicklung bildet sich erst über Tarifverhandlungen in den Gehältern und kommunalen Ausgaben ab. Erst in 2024 gelang es den Gewerkschaften, den inflationsbedingten Kaufkraftverlust über einen deutlichen Tarifsprung auszugleichen. Die Personalausgaben zeigen jedoch auch, dass die hohe Inflation der Jahre 2021 bis 2023 nicht alle Ausgabendynamiken erklären kann. Denn ungefähr die Hälfte des langfristigen Ausgabenanstiegs bei Personal beruht auf umfangreichen Neueinstellungen und einem Personalzuwachs. Dahinter können wiederum Faktoren wie neue Aufgaben, höhere Standards, höhere Fallzahlen oder schlicht Großzügigkeit der Personalplanung stehen.

Ein Blick auf die Investitionen zeigt wiederum, dass Inflation je nach Ausgabeart unterschiedlich ausfallen kann. Bei Bauprojekten traten überproportionale Preissteigerungen bereits einige Jahre früher (ab 2017) infolge ausgelasteter Baukapazitäten auf. Gleichwohl wurde dieser Trend ab 2021 noch einmal signifikant verstärkt. Die positive Entwicklung der Investitionen, Verdoppelung von 2016 zu 2024, muss daher hinterfragt werden. Denn sie wird durch die Inflation der Baupreise überlagert, sodass der reale Mehrwert an Infrastruktur deutlich geringer ausfällt.

Eine weitere entscheidende Ursache für die Expansion der kommunalen Ausgaben und die nun aufgetretenen Defizite sind die Sozialausgaben. Die Kassenstatistik erfasst nur die Geldleistungen, womit inflationsbedingte Effekte des Sachaufwands oder aus Tarifierhöhungen ausscheiden. Ursächlich sind hingegen Anstiege der Fallzahlen in den verschiedenen Leistungsarten, teils infolge Migration, teils aus demografischen Gründen und teils auch durch Ausdehnung der Leistungsansprüche. Diese Faktoren sind für die Kommunen nicht zu beeinflussen und ein beständiges Haushaltsrisiko. Zudem ist ein Anhalten der Ausgabendynamik zu befürchten, da die demografische Entwicklung zu mehr Empfänger:innen und politische Prozesse zu ständigen Standarderhöhungen führen.

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass die beschriebene Inflation die Haushalte der Kommunen nicht nur ausgabeseitig belastet, sondern auch die Steuereinnahmen steigen lässt. Dies betrifft unmittelbar die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer. Mittelbar steigt auch das Aufkommen aus der Einkommensteuer, da, wie erwähnt, die Gehälter wachsen. In den Jahren 2021 bis 2023 war dieser Effekt mit einem Zuwachs von zehn Prozent noch sichtbar. 2024 wurde er durch einen Einbruch der Konjunktur neutralisiert.

Die sich bedenklich eintrübende Konjunktur trifft die Kommunen in erster Linie über das Wachstum der Steuereinnahmen. Dass diese Steuereinnahmen 2024 nahezu stagnierten, ist daher ein hoch pro-

blematischer Zustand. Offensichtlich ist die reale Steuerkraft der Volkswirtschaft bereits gesunken und gleicht den Inflationseffekt aus. Dennoch war insbesondere die Gewerbesteuer angesichts der Fülle negativer Unternehmensmeldungen und volkswirtschaftlicher Analysen im Vorjahr noch erstaunlich stabil. Die seit nunmehr drei Jahren anhaltende schwache Konjunktur bzw. das Nullwachstum sind noch nicht vollständig in den Haushalten angekommen. Dies könnte sich 2025 angesichts der aktuellen Steuerschätzung ändern und zu weiterer Stagnation bzw. sogar zu einem nominalen Einnahmenrückgang führen.

Das historische Haushaltsdefizit 2024 wurde wesentlich durch außergewöhnlich ungünstige externe Bedingungen, hohe Inflation und schwache Konjunktur, ausgelöst, die zudem schon einige Jahre wirkten. In einer hypothetischen Normallage der Jahre 2021 bis 2024 wären Ausgabendynamiken aus Stellenzuwachsen und Sozialem wahrscheinlich tragbar gewesen. Gleichwohl existiert diese Normallage nicht mehr und wären die Sozialausgaben ein anhaltendes Problem.

6 Ausblick und Empfehlungen

Allgemein wird die Wachstumsdynamik der Steuern konjunkturell auf absehbare Zeit sinken. Die Ausgaben werden langsamer steigen denn in den Vorjahren, aber das inflationsbedingt hohe Niveau wird nicht wieder sinken. Aus dem wirtschaftlichen Umfeld heraus ist somit nicht absehbar, dass das große Haushaltsdefizit aus 2024 in den kommenden Jahren erheblich sinken wird. Eine Erholung im Sinne von Überschüssen der Kommunen ist bei gegebenen Rahmenbedingungen absehbar nicht möglich.

Spätestens dann sind Wirkungen auf die Investitionen der Kommunen unvermeidbar. Die noch guten Zahlen des Vorjahres gehen infolge der Vorlaufzeiten auf Haushaltsplanungen stabiler Jahre zurück. In der Haushaltsplanung 2025 sind Kürzungen hingegen unvermeidlich. Der ohnehin bestehende Investitionsstau wird weiter anwachsen. Für zusätzliche Bedarfe werden in der Breite der Kommunen keine Mittel vorhanden sein. Die notwendige sozialökologische Transformation zur Begrenzung des CO₂-Ausstoßes und zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels wird somit nicht stattfinden.

Die Möglichkeiten für Bund und Länder, auf die Haushaltskrise der Kommunen zu reagieren, sind begrenzt. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Krisenursachen als auch der eigenen schwierigen Finanzlage. Gleichwohl lassen sich einige gangbare Empfehlungen ableiten.

Die Erfahrungen seit 2021 zeigen die hohe Bedeutung der Preisstabilität, die in Deutschland viele Jahre als selbstverständlich angesehen wurde. Inflation entzieht sich weithin dem Einfluss der bun-

desdeutschen Politik. Allerdings wird die absehbare Haushaltspolitik des Bundes die Inflation verstärken, da die Nachfrage nach bestimmten Gütern (z. B. Bau, Militär) sprunghaft ansteigt. Dies sollte bei aller Anerkennung für die bestehenden Investitionsbedarfe nicht unbeachtet bleiben.

Hoffnung für die unter Druck geratenen kommunalen Investitionen bietet hingegen genau dieses über zwölf Jahre laufende und bis zu 500 Milliarden Euro schwere Sondervermögen „Infrastruktur“. Ein Teil dieser Mittel muss an die Kommunen fließen, um dort Planbarkeit zu schaffen und die Investitionsvolumina aufzustocken. Die bestehenden Verfahren für Finanzhilfen sind hierfür nicht geeignet und müssen in Richtung pauschaler, indikatorbasierter Zuweisungen angepasst werden.¹⁰⁸ Bürokratiekosten zu senken und kommunale Autonomie zu erhöhen ist eine praktisch kostenlose Reform mit absehbar hohen Wirkungen.

Die Lockerung der Schuldenbremse des Bundes betrifft auch die jährlichen Ausgaben für Verteidigung im weiteren Sinne. Hierunter fallen Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, Cybersicherheit als auch Hilfen für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten. Da in diesen Bereichen teilweise die Verantwortung der Kommunen direkt betroffen ist (insbesondere beim Zivil- und Katastrophenschutz), sollte der Bund Lösungen finden, die zu zusätzlichen kommunalen Investitionen führen.

¹⁰⁸ Vgl. Geißler 2021. Der Koalitionsvertrag sieht dies vor. Vgl. CDU, CSU und SPD 2025: 114 f.

Die Schuldenlast ist, wie gezeigt, in der vergangenen Dekade flächendeckend gesunken und die Schulden Tragfähigkeit hat sich spiegelbildlich verbessert. Es ist als eine Reaktion der Länder durchaus sachgerecht, höhere Investitionskredite der Kommunen zuzulassen. Dieser Schritt obliegt den Ländern, welche das Genehmigungsverhalten der Kommunalaufsichtsbehörden steuern können.

Anders stellt sich die Lage bei den Kassenkrediten dar. Diese werden in der Regel nicht für Investitionszwecke genutzt und spiegeln eher die Unterfinanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit wider. Eine Renaissance dieser Kreditverschuldung sollte vermieden werden, um Überschuldung und Zinsrisiken zu vermeiden. In Kommunen, in denen dies aus eigener Kraft nicht gelingen kann, müssen die Länder und die solidarische Gemeinschaft der Kommunen neue Lösungsansätze zur Finanzierung der regulären Verwaltungstätigkeit finden. Auch die Idee einer Altschuldenübernahme für bestehende Kassenkredite seitens des Bundes kann hier zu einer Entlastung für Kommunen in besonderen Problemlagen beitragen.

Zwei weitere Empfehlungen an Bund und Länder sind teils alt bzw. bereits in Umsetzung, müssen aber dennoch erwähnt werden. Die Dynamik der Sozialausgaben ist auch Folge unbedachter bzw. politökonomisch begründeter Standardausweitungen sozialer Aufgaben, die meist bundesgesetzlich beschlossen wurden. Die Ausgabenentwicklung erwies sich oft als nicht planbar und die Kostenerstattungen als nicht zufriedenstellend.

Die Forderung nach einer Aufgabenkritik besteht seit Jahrzehnten und wurde kontinuierlich ignoriert. Sie wird immer drängender, denn die Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte ist spätestens nach dem Jahr 2024 erschöpft.

Gleichzeitig bilden Städte, Landkreise und Kommunen das Rückgrat der öffentlichen Daseinsfürsorge. Aufgrund der sehr angespannten Situation der kommunalen Haushalte ist es dringend notwendig die Kommunen wieder in die Lage zu versetzen er-

forderliche Investitionen, insbesondere mit Blick auf die Nachhaltigkeits-Transformation, tätigen zu können. Der nachfolgende Teil B widmet sich der Frage, wie dies trotz der schwierigen Haushaltlage möglich gemacht werden könnte.



Teil B: Transformationsfinanzierung

Christian Raffer^a und Henrik Scheller^b

a Projektleiter, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
b Teamleiter, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

1 | Einleitung und Problemaufriss: Finanzierung der Transformation als Herausforderung der Kommunen

„Die nachhaltige Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutz ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit.“ Mit dieser Feststellung der früheren Bundesumweltministerin Svenja Schulze wird auch eine der zentralen Herausforderungen des gegenwärtigen Finanzsystems der Kommunen umschrieben. Denn die sozialökologische Transformation – verstanden als „tiefgreifende Änderungen von Infrastrukturen, Produktionsprozessen, Regulierungssystemen und Lebensstilen“ einschließlich eines „neuen Zusammenspiels von Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft“¹ – hat unmittelbare Auswirkungen auf die Erbringung von Leistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge der Kommunen. Die Unausweichlichkeit einer sozialökologischen Transformation gründet dabei im fortschreitenden Klimawandel und in den durch ihn ausgelösten Folgewirkungen. Für den Staat als Ganzes und die Kommunen in besonderer Weise ergeben sich daraus weitreichende Handlungserfordernisse, da urbane Räume für mehr als 70 Prozent des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich sind.²

Dabei bilden Städte, Landkreise und Gemeinden zugleich das Rückgrat der öffentlichen Daseinsvorsorge. So sind Kommunen aufgrund ihres Gemeinwohlaufrags nicht nur dafür verantwortlich, grundlegende, aber ökonomisch kaum kosteneffizient zu produzierende Infrastrukturen, wie etwa

Straßen, Schulgebäude, Versorgungsnetze und -kanäle sowie Frühwarnsysteme, im Bereich des Katastrophenschutzes in angemessenem Umfang bereitzustellen. Vielmehr sind sie auch gefordert, diese Infrastrukturen durch Anpassungen an die sich permanent wandelnden technischen, ökologischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auch in qualitativer Hinsicht in einem hinreichend verlässlichen Zustand zu halten. Dazu zählt auch, diese Infrastrukturen zunehmend für die Folgen des Klimawandels zu wappnen, um damit nicht nur entsprechende Treibhausgasemissionen zu reduzieren, sondern die Resilienz der Daseinsvorsorge insgesamt zu stärken. Für die Reduktion halten sie wesentliche Hebel in Händen: Durch die Umsetzung typischer kommunaler Klimaschutzmaßnahmen wie etwa die energetische Sanierung von Schul- oder Verwaltungsgebäuden oder der Ausbau des ÖPNV könnten Städte, Landkreise und Gemeinden etwa ein Siebtel der deutschen Treibhausgasemissionen direkt mindern.³

Mit Blick auf diese Transformationsaufgaben stehen die Kommunen in Deutschland aktuell vor enormen Investitionsnotwendigkeiten. Hochrechnungen gehen davon aus, dass allein der Abbau des Investitionsrückstands, der sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der vielerorts unzureichenden Unterhaltsaufwendungen und/oder Investitionsstagnation bei den Kommunen aufgebaut hat, bei

1 WBGU 2011.

2 Otto et al. 2021; Rosenzweig et al. 2010.

3 Kenkmann et al. 2022.

zuletzt rund 216 Milliarden Euro lag.⁴ Auch die vorliegenden Schätzungen für die Investitionsbedarfe für die notwendige Transformation der Infrastruktur liegen – je nach Infrastrukturbereich und betrachteter Periode – im zwei- bis dreistelligen Milliardenbereich.⁵

Bereits der Blick auf die aktuelle Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene macht aber deutlich, dass den Städten, Landkreisen und Gemeinden die Bewältigung dieser Herausforderungen kaum im Rahmen ihrer herkömmlichen Investitionstätigkeit und den dafür zur Verfügung stehenden Budgets gelingen dürfte. So lagen die Brutto-Bauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Kassenstatistik im Jahr 2024 bei rund 35 Milliarden Euro. Damit lagen sie rund 1,4 Milliarden Euro unter den Abschreibungen.⁶ Dies bedeutet, dass die laufenden Bauausgaben im Jahr 2024 – rein statistisch gesehen – nicht hinreichend waren, um den alterungsbedingten Qualitätsverlust der Straßen, Kanäle oder öffentlichen Gebäude im selben Zeitraum auszugleichen.

Teil 1 des Kommunalen Finanzreports hat die derzeitigen Herausforderungen der Kommunalfinanzierung verdeutlicht. Wie gesehen, hat sich die finanzielle Situation der Kommunen in den vergangenen Jahren drastisch verschlechtert. Im Jahr 2024 haben sie zusammengenommen im Kernhaushalt 24,3 Milliarden Euro weniger eingenommen als ausgegeben. Ein Defizit in diesem Ausmaß ist in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik beispiellos.⁷ Ursachen dafür sind neben den schwächelnden Steuereinnahmen aufgrund der stagnierenden Konjunktur der vergangenen Jahre vor allem stark steigende Personal- und Sozialausgaben. Gemäß der Projektion der kommunalen Spitzenverbände dürfte sich diese Situation auch in den kommenden Jahren nicht wesentlich verbessern.⁸

4 Raffer et al. 2025.

5 Brand et al. 2023c; Dullien et al. 2024; Krebs und Steitz 2021.

6 Destatis 2024a.

7 Statistisches Bundesamt 2025b.

8 Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände 2024.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, von strukturell unterfinanzierten Kommunen in Deutschland zu sprechen. Der Begriff „strukturell“ bedeutet dabei, dass die den Kommunen gesetzlich zustehenden Einnahmen dauerhaft nicht mehr ausreichen, um die notwendigen Ausgaben zu stemmen. Ursachen dafür sind auch neue Aufgaben, die Bund und Länder den Kommunen übertragen haben und für die häufig eine ausreichende finanzielle Kompensation fehlt.⁹

Diese finanziell angespannte Situation der Kommunen wird mittlerweile auch auf Ebene des Bundes wahrgenommen. Die derzeitige Regierung nennt in ihrem Koalitionsvertrag gleich mehrere Lösungsansätze.¹⁰ Dazu zählen beispielsweise das mit Kreditermächtigungen über 500 Milliarden Euro ausgestattete Sondervermögen Infrastruktur, aus dem 100 Milliarden Euro direkt an die Länder und ihre Kommunen zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen weitergereicht werden sollen. Darüber hinaus ist ein „Zukunftspakt Bund, Länder und Kommunen“ geplant, in dessen Rahmen eine sichere und angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet werden soll. Auch möchte sich der Bund mit jährlich 250 Millionen Euro an den bestehenden Länderprogrammen zur Übernahme hoher Kassenkreditbestände der Kommunen beteiligen.

Insgesamt zielen die Pläne der Koalition auf eine Stabilisierung der Finanzausstattung der Kommunen, um so auch ihre Investitionsfähigkeit mit Blick auf die transformativen Herausforderungen zu stärken. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die für die neue Legislaturperiode avisierten Maßnahmen angemessen sind, um dieses Ziel zu erreichen. Ergänzend bleibt zu klären, wie diese im Detail umgesetzt werden könnten.

Um die mit dieser Aufgabe verbundenen Herausforderungen darzustellen, werden zunächst die zu erwartenden transformativen Investitionsbedarfe auf

9 Wieland 2017; Köppen 2022.

10 CDU, CSU und SPD 2025.

Basis einer Auswertung der bestehenden Literatur quantifiziert. Im Anschluss werden Finanzierungsoptionen aufgezeigt, um die Investitionsfähigkeit der Kommunen dauerhaft zu stärken, und die in engem Zusammenhang mit den von der Regierung geplanten Maßnahmen stehen. Dabei finden auch Ansätze Berücksichtigung, die schon länger Gegenstand der Diskussion zur Stärkung des kommunalen Finanzsystems sind. Dazu gehören etwa auch die Institutionalisierung einer neuen grundgesetzlich kodifizierten Gemeinschaftsaufgabe oder die intensivere Einbindung von privatem Kapital zur Finanzierung der Transformation – ganz im Sinne des „Sustainable Finance“-Ansatzes der EU.

Ein besonderes Augenmerk bei der Diskussion der verschiedenen Finanzierungsansätze soll dabei auf folgende Aspekte und Kriterien gerichtet werden, die sich aus der politökonomischen Theorie¹¹ ableiten lassen:

- Mobilisierung zusätzlicher Finanzressourcen versus Umschichtung bereits budgetierter Mittel
- Zuweisungen zusätzlicher Mittel versus Umverteilung von Ressourcen zwischen den föderalen Ebenen
- Kreditfinanzierung versus Eigenmittelfinanzierung
- Mischfinanzierung versus autonome Finanzierungsverantwortlichkeiten der Ebenen
- ungebundene versus zweckgebundene Finanzierung
- direkte Finanzierung versus indirekte Entlastungswirkungen

Im Kern adressieren diese Kriterien die Finanzierungsform, die finanziellen Verantwortlichkeiten und Belastungswirkungen im Mehrebenensystem und den Einfluss auf die Autonomie von Bund, Ländern und Kommunen.

Mit Blick auf die Pläne der neuen Bundesregierung kommt hinzu, dass die Bewertung sämtlicher Vorschläge einem selbst formulierten Finanzierungsvorbehalt unterliegt, unter dem der gesamte Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung steht.¹² Das bedeutet, dass die darin aufgeführten Vorhaben nur dann umgesetzt werden sollen, wenn auch die dafür notwendigen Mittel vorhanden sind. Dass der Bundeshaushalt ebenfalls unter hohem Konsolidierungsdruck steht, verschärft das grundsätzliche Dilemma zwischen der Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel und der Umverteilung zwischen den föderalen Ebenen. Vor diesem Hintergrund zielt das vorliegende Kapitel auch darauf, Empfehlungen für Lösungsansätze mit Blick auf deren Umsetzbarkeit zu formulieren und eine Einschätzung dazu abzugeben, welche Reformen unmittelbar notwendig sind und welche eher langfristig angegangen werden sollten.

¹¹ Stellvertretend: Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Musgrave 1959; u. a.

¹² CDU, CSU und SPD 2025: 51.

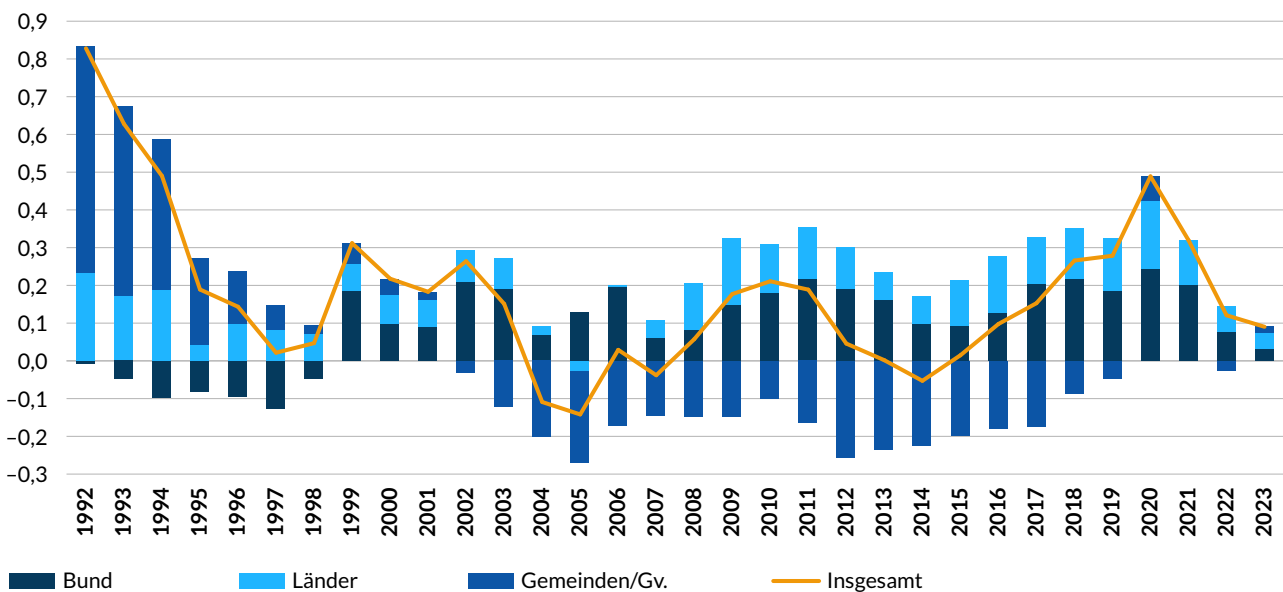
2 | Investitionsrückstand sowie Investitionsbedarfe für die Transformation

Die kommunale Finanz- und Haushaltswirtschaft in Deutschland steht vor fundamentalen Herausforderungen. Seit Jahren verweisen die Kommunen auf einen beträchtlichen Investitionsrückstand. Dieser ist in den vergangenen Jahren nicht nur deutlich angestiegen, sondern weist noch dazu regional sehr unterschiedliche Ausprägungen auf. Eine wesentliche Ursache liegt in der vergleichsweise niedrigen Investitionsquote der öffentlichen Hand: Deutschland liegt (Stand: 2022) mit einer Quote von 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit Jahren etwa einen Prozentpunkt unter dem OECD-

Durchschnitt.¹³ Anders als bei Bund und Ländern sind die Nettoinvestitionen der lokalen Ebene – also die Investitionen abzüglich der Abschreibungen – gemäß Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) in der Mehrzahl der Jahre seit der Jahrtausendwende negativ (siehe Abbildung 32). Dies ist als schleichender Substanzverzehr zu bewerten. Auch in den kommenden Jahren dürfte sich daran wenig ändern. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände rechnet in ihren

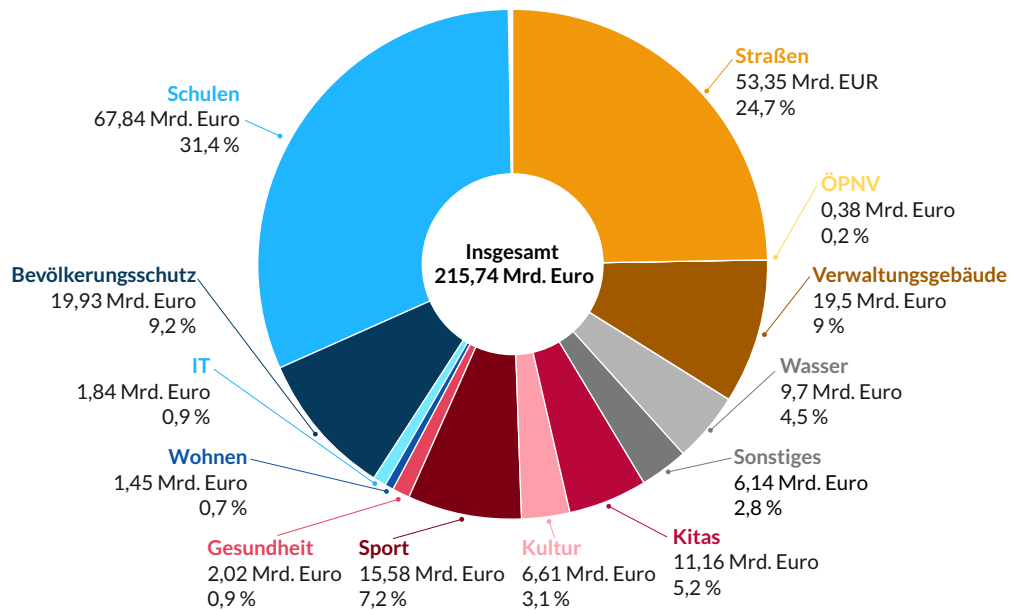
13 Feld und Braun 2024; OECD 2016.

Abbildung 32 | Nettoinvestitionsquote nach Gebietskörperschaften, relativ zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quelle: Destatis 2024h, eigene Berechnungen und eigene Darstellung.

Abbildung 33 | Wahrgenommener Investitionsrückstand des Jahres 2024



Quelle: Raffer et al. 2025: 18.

| BertelsmannStiftung

Prognosen für die Jahre 2024 bis 2027 mit einem deutlichen Rückgang der Sachinvestitionen um nominal sieben Milliarden Euro.¹⁴

Die Erhebung des Investitionsrückstands¹⁵ erfolgt in der Regel retrospektiv, etwa über Befragungen wie dem KfW-Kommunalpanel¹⁶, das Einschätzungen zu sogenannten „Nachhol- bzw. Ersatzbedarfen“ der Kommunen liefert. Angesichts der sozialökologischen Transformation, die durch den Klimawandel und andere globale Megatrends notwendig wird, reicht eine vergangenheitsbezogene Perspektive jedoch nicht mehr aus. Vielmehr ist es notwendig, auch zukünftige Bedarfe zu erfassen. Diese können

als sogenannte „Erweiterungs- und Transformationsbedarfe“ aufgefasst werden.¹⁷

Im Jahr 2024 belief sich der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohner:innen laut KfW-Kommunalpanel auf rund 215,7 Milliarden Euro (siehe Abbildung 33).¹⁸ Dies entsprach einem Anstieg um 15,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr – eine Entwicklung, die vor allem auf stark gestiegene Baupreise zurückzuführen ist. Besonders große Rückstände wurden in den Bereichen Schule (67,8 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur (53,4 Milliarden Euro) sowie im Bevölkerungsschutz (19,9 Milliarden Euro) identifiziert. Allein der Investitionsbedarf bei kommunalen Brücken in Deutschland lässt sich auf 46 Milliarden Euro beziffern.¹⁹

14 Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände 2024.

15 Ein Investitionsrückstand entsteht, wenn in der Vergangenheit notwendige Investitionen – gemessen an geltenden Standards und Normen – nicht im ausreichenden Maß vorgenommen wurden. Das entsprechende Defizit wird durch das Volumen jener Investitionen beschrieben, die erforderlich wären, um bestehende Infrastrukturen wieder auf ein adäquates Niveau in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu bringen (Raffer und Scheller 2024; Brand et al. 2020).

16 Raffer et al. 2025.

17 Reidenbach et al. 2008.

18 Raffer et al. 2025.

19 Heyl und Richardsen 2025.

Tabelle 16 | **Studien mit konkreten Bewertungen der öffentlichen transformativen Investitionsbedarfe (inkl. öffentliche Unternehmen), die allein auf der kommunalen Ebene anfallen**

Studie	Infrastrukturbereich	Zeitraum/Region	Investitionsbedarfe insgesamt	Investitionsbedarfe pro Jahr
Heilmann et al. 2024	Kommunale Infrastruktur insgesamt (Klimaschutz und -anpassung)	2025 bis 2030/ bundesweit	66 Mrd. Euro (Kl.-Schutz: 38 Mrd. Euro) (Kl.-Anpassung: 28 Mrd. Euro)	13,2 Mrd. Euro (Kl.-Schutz: 7,6 Mrd. Euro) (Kl.-Anpassung: 5,6 Mrd. Euro)
Krebs und Steitz 2021	Kommunale Infrastruktur insgesamt (Klimaschutz)	2021 bis 2030/ bundesweit	170 Mrd. Euro	19 Mrd. Euro
Arndt und Schneider 2023	Kommunale Verkehrswende	2021 bis 2030/ bundesweit	39 bis 63 Mrd. Euro	4,3 bis 7 Mrd. Euro
Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und BBH 2025	(Ab-)Wasserwirtschaft	2025 bis 2044/ bundesweit	80 bis 120 Mrd. Euro	4,4 bis 6,7 Mrd. Euro
Botta et al. 2024	Kommunale Wärmenetze	-/bundesweit	15,4 Mrd. Euro	-
Dullien et al. 2024	Kommunale Klimaanpassung	10 Jahre/ bundesweit	13,2 Mrd. Euro	1,3 Mrd. Euro

Quelle: Eigene Tabelle.

BertelsmannStiftung

Über den gegenwärtigen Investitionsrückstand hinaus gibt es zahlreiche Schätzungen zum künftigen Investitionsbedarf aufgrund der notwendigen Transformation der Infrastruktur. Diese sind zwar mit Unsicherheiten behaftet, liefern aber wichtige Orientierungswerte – sowohl für politische Entscheidungsprozesse als auch für Finanzmarktakteure.²⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen nur einen Teil der zukünftigen Investitionen schultern müssen und selbst dabei unterschieden werden muss: zwischen der Verantwortung der Kernverwaltung und jener von Stadtwerken und kommunalen Unternehmen.

Um einen Überblick über bestehende Abschätzungen für Deutschland herzustellen, wurde der einschlägige Literaturbestand ausgewertet. Berücksichtigt wurden dabei insgesamt 25 eigenständige Publikationen der vergangenen Jahre. Sechs davon nennen explizite Investitionsbedarfe, die auf kommunaler Ebene entweder für die gesamte Infrastruktur oder aber für einzelne Infrastrukturbereiche anfallen werden (siehe Tabelle 16).

Je nach betrachtetem Zeitraum, Region und Infrastrukturbereich, aber auch abhängig von der Berechnungsmethode variieren die genannten Investitionsbedarfe zum Teil erheblich. So kommen Heilmann et al. (2024) für die Jahre 2025 bis 2030 auf einen kommunalen Investitionsbedarf zur Dekarbonisierung in Höhe von 38 Milliarden Euro bzw. zur Klimaanpassung in Höhe von 28 Milliarden Euro (zusammen 66 Milliarden Euro). In einer früheren Publikation, die sich zwar ebenfalls auf einen Zeitraum bis 2030 bezieht, die die Bedarfe jedoch schon ab dem Jahr 2021 abschätzt, kommen Krebs und Steitz (2021) auf rein kommunale Investitionsbedarfe in Höhe von 170 Milliarden Euro. Die Differenz der berechneten Bedarfe zwischen Heilmann et al. (2024) und Krebs und Steitz (2021) ergeben sich auch über Unterschiede in den betrachteten Infrastrukturbereichen. Arndt und Schneider (2023) beziehen sich in ihrer Berechnung lediglich auf die kommunale Verkehrsinfrastruktur/ ÖPNV und gehen bis zum Ende des Jahrzehnts mit rein nachhaltigkeitsrelevanten Investitionsbedarfen in Höhe von 39 bis 63 Milliarden Euro aus. Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und die BBH-Gruppe (2025) haben Berechnungen für die (Ab-)Wasserwirtschaft durchgeführt. Für einen

²⁰ Deutscher Bundestag 2024.

Zeitraum von 2025 bis 2044 wird in der Studie mit Investitionsbedarfen, die einen Transformationsbezug aufweisen, in Höhe von 80 bis 120 Milliarden Euro gerechnet. Zur Umsetzung der kommunalen Wärmewende errechnen Botta et al. (2024) auf Basis von Befragungsergebnissen Investitionen in Höhe von 15,4 Milliarden Euro und Dullien et al. (2024) nennen Investitionsbedarfe in die Klimaanpassung über einen Zeitraum von zehn Jahren in Höhe von 13,2 Milliarden Euro.

Im nächsten Schritt werden die drei Studien herangezogen, die umfassende und nicht sektorspezifische Berechnungen der kommunalen Investitionsbedarfe für Klimaschutz und/oder -anpassung berechnen.²¹ Werden die genannten Summen auf die Jahre der jeweils betrachteten Periode heruntergerechnet, so zeigt sich ein jährlicher Investitionsbedarf in den kommunalen Klimaschutz bis 2030 zwischen 7,6 Milliarden Euro²² und 19 Milliarden Euro²³. Im Bereich der Klimaanpassung liegt die

Spannweite zwischen 1,3 Milliarden Euro²⁴ und 5,6 Milliarden Euro²⁵ (siehe Abbildung 34), wobei Dullien et al. von einer Betrachtungsperiode bis 2034 ausgehen. Zusammengenommen bedeutet dies notwendige jährliche Investitionen in Klimaschutz und -anpassung in Höhe von mindestens 8,9 Milliarden Euro und höchstens 24,6 Milliarden Euro. Wird das Jahr 2025 noch mit einbezogen, so summieren sich die notwendigen Investitionen bis zum Ende des Jahrzehnts damit auf 44,5 bis 123 Milliarden Euro.

Im Vergleich dazu wirken die Summen, die Kommunen in Deutschland tatsächlich in Klimaschutz und -anpassung investieren, zunächst gering. Brand et al. (2023c) haben befragungsbasiert die Investitionen der Kommunen hochgerechnet, die diese in ihrer mittelfristigen Finanzplanung im Jahr 2022 hinterlegt hatten. Die Summen lagen bei 2,5 Milliarden Euro pro Jahr für Klimaschutzmaßnahmen und einer Milliarde Euro für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Angemerkt werden muss jedoch, dass die zugrunde liegenden Bedarfs-schätzungen zu einem guten Teil Infrastruktur-

21 Heilmann et al. 2024; Krebs und Steitz 2021, Dullien et al. 2024.

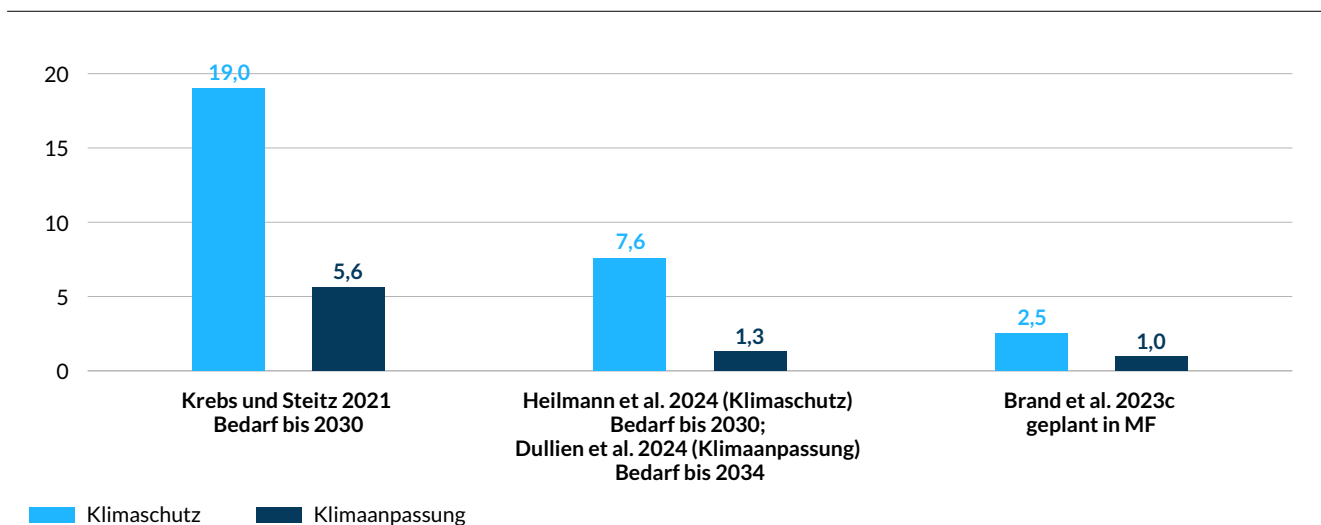
22 Heilmann et al. 2024.

23 Krebs und Steitz 2021.

24 Dullien et al. 2024.

25 Heilmann et al. 2024.

Abbildung 34 | **Jährliche kommunale Investitionsbedarfe in Klimaanpassung und Klimaschutz auf Basis vorliegender Studien, in Mrd. Euro**



Quelle: Eigene Darstellung.

typen einbeziehen, die sich vielfach in den Bilanzen öffentlicher Unternehmen befinden – also ausgelagert sind –, während die Investitionen der mittelfristigen Finanzplanung lediglich den Kernhaushalt umfasst. Ein direkter Vergleich ist damit kaum möglich.

Jenseits der wenigen Studien, die Bedarfe für die kommunale zu quantifizieren versuchen, existiert noch eine ganze Reihe weiterer Gutachten, die den Blick auf die öffentliche Infrastruktur weiterer staatlicher Ebenen richten. Ein Überblick findet sich im Annex (Tabellen 17 und 18).

Zusammenfassend zeigen die referierten Hochrechnungen und Abschätzungen von Investitionsrückständen sowie transformativen Investitionsbedarfen die Dimension der Herausforderungen auf, vor denen die staatliche Ebene und auch die Kommunen aktuell stehen. Angesichts der angespannten Finanzlage befinden sie sich gleichzeitig in einer Phase der anhaltenden Investitionsschwäche. Vor diesem Hintergrund ist die Frage drängender denn je, wie sich die Finanz- und vor allem auch die Investitionsfähigkeit der Kommunen in Deutschland dauerhaft stärken lässt.

3 | Finanzierungsoptionen für die sozialökologische Transformation

Im vorangegangenen Kapitel wurden die finanziellen Herausforderungen der sozialökologischen Transformation aufgezeigt. Angesichts der im Raum stehenden Volumina und mit Blick auf die dramatischen Finanzierungsdefizite der Kommunen am aktuellen Rand liegt es auf der Hand, dass die notwendigen Investitionen kaum aus laufenden Einnahmen zu stemmen sein werden. Mit Blick auf die Stärkung der Investitionsfähigkeit der Kommunen braucht es deshalb eine Doppelstrategie: Zum einen werden Finanzierungsinstrumente benötigt, die zielgerichtet die investiven Transformationsbedarfe der Kommunen mit entsprechenden Anreizen adressieren. Zum anderen bleiben die dauerhafte Stärkung der allgemeinen Einnahmenseite sowie Entlastungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite der Kommunalhaushalte auch in den kommenden Jahren auf der politischen Agenda, um so finanzielle Gestaltungsspielräume auch für die Finanzierung der Transformation zu schaffen. Nur so lässt sich vermeiden, dass aufgrund von Konsolidierungsnotwendigkeiten Pflichtaufgaben immer wieder zulasten erforderlicher Investitionen ausgespielt werden.

3.1 Bündelung von Förderprogrammen und Pauschalierung von Zuweisungen

In den vergangenen Jahren wurden sehr viele Förderprogramme von Bund und Ländern neu aufgelegt, die helfen sollen, die sozialökologische Transformation in den Kommunen voranzutreiben. Allein für Maßnahmen des kommunalen Klimaschutzes enthält die Förderdatenbank des Bundes über 300

Einträge zu entsprechenden Förderprogrammen. Die Kommunen beklagen inzwischen jedoch die Inflation an Förderprogrammen, da es kaum noch möglich ist, einen entsprechenden Überblick zu behalten. Eine Ausweitung der bestehenden Förderprogrammlandschaft zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Transformation in den Kommunen scheint deswegen nicht zielführend. Vielmehr sollten bestehende Programme möglichst weitgehend gebündelt und dann ggf. aufgestockt werden, um den Kommunen so eine wirkungsorientierte Förderung auf Pauschalens- und/oder Festbetragsbasis zu gewähren.

Den Orientierungsrahmen hierfür könnte ein Modell des Deutschen Städtetages bilden. Der Verband hat erstmals 2022 sein Konzept „Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten“ vorgelegt.²⁶ Kernelemente dieses Ansatzes sind eine Pauschalierung, eine strikte Wirkungsorientierung, eine langfristige Verstetigung sowie eine Flexibilisierung der kommunalen Klimaschutzförderung durch Bund und Länder. Auf diese Weise soll eine Abkehr von der Vielzahl an technisch und administrativ kleinteiligen Förderprogrammen vollzogen werden, welche die autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen inzwischen zu stark einschränken und meist auch von einer zu geringen Innovationsoffenheit gekennzeichnet sind.

²⁶ Deutscher Städtetag 2023.

Zu diesem Zweck schlägt der Städtetag vor, dass jede Kommune ein festes Budget an Fördermitteln für mindestens zehn Jahre erhält, das von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden soll. Aus diesem Budget kann die Kommune dann eigene Projekte finanzieren. Dabei wird die „Fördersumme für ein Projekt weder in Abhängigkeit von den Projektkosten festgelegt noch wird ein fester Förderbetrag pro Maßnahme festgelegt“. Stattdessen „wird für jedes Projekt die voraussichtliche Klimawirksamkeit quantifiziert (z. B. Höhe eingesparter CO₂-Emission), die Fördersumme für ein Projekt ist das Produkt von Klimawirksamkeit und einem vom Bund festgelegten Förderbetrag je Einheit“.²⁷ Die Definition der Standards zur Quantifizierung der Klimawirksamkeit soll auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfolgen. Für eine verbindliche Festlegung entsprechender Standards sowie periodische Anpassungen – z. B. im Zuge neuerer technischer Entwicklungen – müssten Bund, Länder und Kommunen einen institutionellen Rahmen schaffen. Dort könnte dann auch über einen „Katalog mit Berechnungsmethoden für Standardmaßnahmen“²⁸ verhandelt werden, der als eine Art Positivliste dienen könnte. Für den Nachweis der Klimawirksamkeit der durch die Kommunen zur Förderung beantragten Maßnahmen sollte – so die Vorstellung des Städtetages – durch zertifizierte Institutionen wie spezialisierte Planungsbüros erfolgen. Dies zielt darauf, aufwendige Prüfungen durch Bund und Land als Fördermittelgeber zu vermeiden.

Die Aufteilung der Bundesmittel auf die Länder sollte jedoch – anders als vom Deutschen Städtetag vorgeschlagen – nach Finanzkraft und/oder Klimabetroffenheit erfolgen, um so einen möglichst hohen Wirkungsgrad der eingesetzten Investitionspauschalen zu erreichen. Die Höhe der einzelnen Kommunalbudgets müssen dann die Länder festlegen. Dazu wären entsprechende Verteilungsschlüssel zu entwickeln – ebenfalls unter Berücksichtigung von Indikatoren wie der Einwohnerzahl,

der Finanzkraft und klimaschutzrelevanter Rahmenbedingungen der Kommunen. Auf Basis des ihnen so zur Verfügung gestellten Budgets müssten die Kommunen Maßnahmen entwickeln, zu denen bei Stellung des Förderantrags bei den Ländern ein Nachweis zur Abschätzung der Klimawirksamkeit beizubringen wäre. Wie auch bei anderen Förderprogrammen würde die Erstattung der Kosten nach Vollzug der gesamten Maßnahme bzw. einzelner Teilmaßnahmen erfolgen. Die Überlegung im Modell des Städtetages, eine Kombinationsmöglichkeit bzw. eine wechselseitige Komplementärförderung verschiedener Förderprogramme zuzulassen,²⁹ ist sowohl aus politökonomischer Perspektive als auch aus Sicht des Bundes problematisch – selbst wenn eine Doppelförderung explizit ausgeschlossen wird. Denn dabei besteht immer die Gefahr, dass die Förderziele der einzelnen Programme verwässert werden. Ähnlich problematisch ist auch die Überlegung, den Städten zehn Prozent ihres kommunalen Förderbudgets als sogenanntes „Innovationsbudget“ zuzugestehen – also für die Realisierung von Maßnahmen und Technologien, die beispielsweise noch in der Entwicklung sind oder noch über keine hinreichende Marktreife verfügen.

Zwei weitere Aspekte des Modellansatzes des Städtetages versprechen einen deutlichen Mehrwert gegenüber herkömmlichen Förderprogrammen: Zum einen wird ein regionales Pooling der Fördermittel aus den Kommunalbudgets benachbarter Städte und Gemeinden vorgeschlagen, um so zumindest ein Stück weit externe Effekte von Klimaschutzmaßnahmen einzuhegen und vor allem Synergien zu erzeugen. Zum anderen sollen auch maßnahmenbezogene Personalkosten sowie Projekte zur Konzeptentwicklung aus den Kommunalbudgets finanzierbar werden.³⁰

27 Deutscher Städtetag 2023: 4.

28 A. a. O.: 5.

29 A. a. O.: 6.

30 A. a. O.: 12.

3.2 Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und/oder Klimaanpassung

Vor der Bundestagswahl 2025 wurden intensiv die Möglichkeiten zur Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ und/oder „Klimaanpassung“ diskutiert. Getragen wurde die politische Debatte u. a. vom Deutschen Städtetag³¹ und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund³², aber auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren³³. Zwischenzeitlich wurden dazu auch verschiedene wissenschaftliche Machbarkeitsstudien vorgelegt.³⁴ Entsprechende Reformvorschläge zielen dabei – der Logik der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben folgend – auf eine Verankerung einer solchen neuen Aufgabe im Grundgesetz. Dazu wäre eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat erforderlich. Diese Hürde ist zwar hoch, gleichzeitig würde damit jedoch Art. 20a GG konkretisiert, wonach der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ schützt. Dies gälte umso mehr, da das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021 klargestellt hat, dass der Staat nach Art. 20a GG zum Klimaschutz und der Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet ist.³⁵ Die aktive und hinreichende Minderung von Treibhausgasemissionen ist demnach auch verfassungsrechtlich geboten, um die Rechte und Chancen nachfolgender Generationen zu wahren und vor einer übermäßigen Reduktionslast mit umfassenden Freiheitseinbußen zu bewahren.

Für die konkrete Verankerung einer entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe bieten sich deshalb zwei Optionen an.³⁶ Entweder ließe sich Art. 91a GG um einen weiteren Fördertatbestand ergänzen. Alternativ wäre – wie in der jüngeren Vergangenheit wiederholt praktiziert – die Ergänzung des Abschnitts VIIa des Grundgesetzes um einen eigenständigen Art. 91f GG denkbar. In jedem Falle müsste eine entsprechende Grundgesetzänderung durch die Verabschiedung eines einfachen Bundesgesetzes flankiert werden. In Analogie zu den bereits bestehenden Gemeinschaftsaufgaben könnte es sich hierbei um ein „Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Unterstützung von Maßnahmen des Klimaschutzes in Kommunen‘ (UMK-Gesetz, UMKG) handeln. In diesem Gesetz wären allgemeine Grundsätze sowie Maßgaben zu den Förderungsarten, dem gemeinsamen Koordinierungsrahmen, einem Koordinierungsausschuss, den Durchführungs- und Unterrichtungspflichten, der Finanzierung sowie zu etwaigen Rückzahlungs- und Verzinsungspflichten der Bundesmittel und dem Inkrafttreten zu normieren.

Eine weitere inhaltliche Konkretisierung einer solchen neuen Gemeinschaftsaufgabe müsste dann in einem von Bund und Ländern gemeinsam zu erarbeitenden und zu verabschiedenden „Koordinierungsrahmen“ erfolgen. Darin wären u. a. Ausführungen zu Zielen, Rechtsgrundlagen und Durchführung der Förderung, Gegenstand und Grundsätzen der Förderung sowie Förderarten- und -verfahren, Fördervoraussetzungen und förderfähigen Vorhaben erforderlich. Als konkrete Förderschwerpunkte wären verschiedene Optionen denkbar.³⁷ Dies reicht von einer finanziellen Unterstützung von Kommunen (und Unternehmen) bei der Erarbeitung von klimaschutzbezogenen Strategien, Potenzialanalysen und Monitoringsystemen einschließlich der periodischen Durchführung von Treibhausgasbilanzierungen bis hin zur Förderung von politisch vordefinierten Klimaschutzmaß-

31 Deutscher Städtetag 2022.

32 DStGB 2024a.

33 Klima-Allianz Deutschland 2024.

34 Kühl und Scheller 2024; Rodi 2023; Verheyen und Hölzen 2022.

35 BVerfGE 157, 30–177, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html?nn=68020 (Download 2.7.2025).

36 Siehe hierzu auch: Rodi 2023: 328–329; Verheyen und Hölzen 2022.

37 Kühl und Scheller 2024.

nahmen mit investivem Schwerpunkt mit einem besonders hohen Wirkungsgrad bezüglich der Reduktion von Emissionen oder einer wirkungsorientierten Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen, wie vom Deutschen Städtetag vorgeschlagen.

Mit der Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einrichtung eines Sondervermögens Infrastruktur durch die neue Bundesregierung, durch das auch der Klima- und Transformationsfonds um 100 Milliarden Euro aufgestockt werden soll, hat der Vorschlag zur Institutionalisierung einer Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ faktisch seine Bedeutung verloren. Vielmehr wird der Klima- und Transformationsfonds (KTF) als zentrales Instrument zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung auch in Kommunen aufgewertet. Die Chancen, politische Mehrheiten für eine Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ zu mobilisieren, sind damit in der nun angelaufenen Legislaturperiode eher gering – selbst wenn die neue Bundesregierung zumindest die „Prüfung“ einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung“ in ihrem Koalitionsvertrag³⁸ in Aussicht gestellt hat.

Eine grundgesetzlich normierte Gemeinschaftsaufgabe wäre – trotz aller administrativen Schwächen dieses Instruments, die in der Literatur diskutiert werden³⁹ – ein starkes Bekenntnis für einen ebenübergreifenden Klimaschutz, da mit ihrer Implementierung letztlich auch das in Art. 20a GG formulierte Staatsziel zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen konkretisiert würde. Anders als der KTF könnte eine Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ zudem ein verfassungsrechtlich normierter Ankerpunkt der föderalen Klimaschutzfinanzierung werden, indem sich eine Vielzahl der bestehenden Förderprogramme sukzessive in dieses neue Rahmenwerk überführen ließe. Damit wäre

auch ein demokratietheoretischer Mehrwert verbunden. Denn viele Förderprogramme des Bundes im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung werden auf Zuwendungsbasis vollzogen, über deren Gewährung allein die mittelausreichenden Ministerien bzw. von ihnen beauftragte Projektträger entscheiden. Eine Gemeinschaftsaufgabe hingegen würde eine gemeinschaftliche Befassung von Bund, Ländern und Kommunen in einem neu einzurichtenden Koordinierungsausschuss ermöglichen. In diesem Fall hätten dann auch Bundestag und Landesparlamente über eine entsprechende Haushaltsveranschlagung zu entscheiden.

3.3 Gemeinsame Sondervermögen von Bund und Ländern

Mittel- und langfristig ließe sich darüber nachdenken, ob eine gemeinschaftliche Auflage und Finanzierung von Sondervermögen von Bund und Ländern eine Option zur Finanzierung der Transformation bilden könnte. Dazu müssten allerdings zunächst die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Von seiner Grundidee wäre dieser Ansatz zwischen den bereits seit Jahrzehnten verfassungsrechtlich praktizierten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a bis e GG) und dem in jüngerer Zeit vermehrt diskutierten Ansatz von öffentlich-privaten Transformationsfonds anzusiedeln. Der Vorteil solcher Sondervermögen könnte in der gemeinschaftlichen und zusätzlichen Mobilisierung von größeren Transformationsvolumina einschließlich der gemeinsamen Koordination, Planung und Finanzierung entsprechender Vorhaben bestehen.

Der Weg dazu wurde ein Stückweit durch die jüngste Reform des Grundgesetzes geebnet. In der Begründung zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) wurde festgestellt: „Der Bund wird hier, in Durchbrechung der grundgesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsordnung, ermächtigt, Investitionen der Länder, die diese im Rahmen ihrer eigenen Aufgabenzuständigkeit tätigen, teilweise oder vollständig zu finanzieren. Ein Rückgriff auf die bestehenden grundgesetzlichen

³⁸ CDU, CSU und SPD: 37.

³⁹ Scheller 2005; Hellermann 2012; Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Petersen, Anton und Bork 2001.

Mitfinanzierungstatbestände ist insoweit nicht erforderlich. Die Vorschrift des Artikels 143h ist insoweit auch eine Kompetenzvorschrift.⁴⁰ Selbst wenn hierdurch die Finanzierungsverantwortung alleine dem Bund zugewiesen wird, so wird gleichzeitig ein Eingriff in den Kompetenzbereich der Länder legitimiert. Insofern muss hierfür in der Verfassungspraxis in den kommenden Monaten ohnehin ein Verfahren entwickelt werden, das Bund und Ländern eine Form der Koordination entsprechender Vorhaben erlaubt.

Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) im grundgesetzlich normierten Schuldenrecht – in Analogie zum Bund – eine Strukturkomponente für die Länder verankert. Damit eröffnen sich für sie neue Kreditaufnahmemöglichkeiten. Gleichzeitig ist damit für die Länder jedoch auch der Weg geöffnet, einen solchen Extrahaushalt – vorbehaltlich einer Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein ebenenübergreifendes Sondervermögen – mit Kreditermächtigungen und/oder Bürgschaften bzw. Garantien auszustatten.

3.4 Öffentlich-private Zukunfts- und Transformationsfonds

Noch etwas weiter als die Einführung von gemeinschaftlichen Sondervermögen würde die Einrichtung von „Investitions-“, „Transformations-“ oder „Energiewendefonds“ gehen – Ansätze, für die inzwischen verschiedene Modelle entwickelt wurden.⁴¹ Auch der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung ebnet hierfür den Weg, indem festgestellt wird: „Mit dem Errichtungsgesetz zum Sondervermögen werden wir klare Ziele und Investitionsfelder definieren, eine Erfolgskontrolle verknüpfen und **wo möglich privates Kapital hebeln** [Hervorhebung durch den Verf.].“⁴²

40 BT-Drucksache 20/15096: 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf> (Download 2.7.2025).

41 Stellvertretend: Geissler 2021; Utescher-Dabitz et al. 2024.

42 CDU, CSU und SPD 2025: 52.

Beispielhaft sei hier auf den Ansatz eines Energiewendefonds (EWF) verwiesen, den der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) zusammen mit dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und der Beratungsgesellschaft Deloitte entwickelt hat (Abbildung 35). Dieser Fonds zielt auf „eine Unterstützung von Energieunternehmen bei der Finanzierung ihrer Energiewendeprojekte“⁴³. Finanzierungsvoraussetzungen dafür sind „bankable“ Projekte, die als „grüne Investments“ nach Artikel 8 EU-Taxonomie anerkannt werden. Der EWF sollte dabei als offener Infrastrukturfonds konzipiert werden, der Kapital bei institutionellen Anlegern wie Pensionsfonds, Versorgungswerken oder Lebensversicherungen einsammelt und dann entscheidet, welche Projekte finanziert werden. Auf diese Weise soll ein langer Investitionshorizont von 20 Jahren und mehr gewährleistet werden. Das Anfangsvolumen des EWF von 30 bis 50 Milliarden Euro soll durch Garantien des Bundes und der Länder abgesichert werden, sodass „das Risiko-Rendite-Profil seines Fonds-Portfolios auf ein Niveau gehoben wird, dass es konkurrenzfähig macht“⁴⁴.

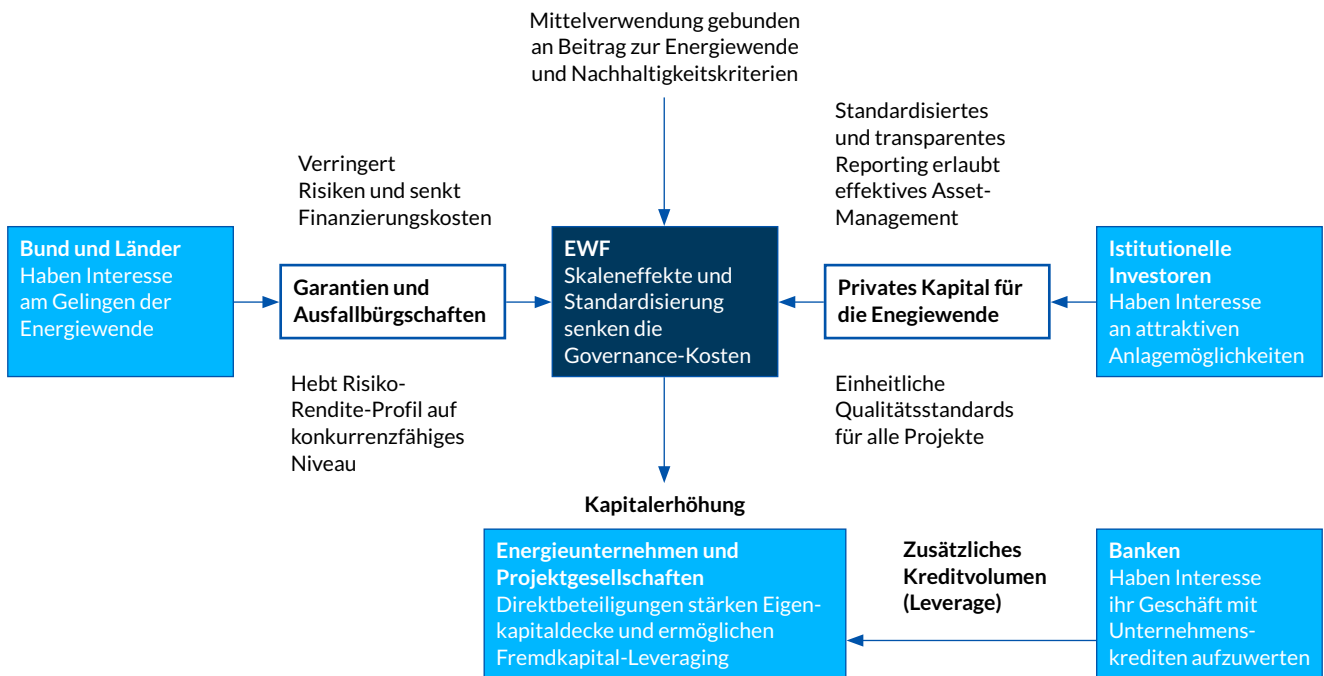
Nach dem Grundmuster des „Blind Pool Fund“-Prinzips wurden auch andere Fonds – auch auf Länder- und Kommunalebene – konzipiert. Dazu zählt beispielsweise das Modell des „Eigenkapitalfinanzierungsfonds“ des GEODE Deutschland e. V. – dem Verband für kommunale, mittelständische und genossenschaftliche Verteilnetzbetreiber (siehe Abbildung 36).

Bei all diesen Ansätzen gilt es zu beachten, dass mit der Kapitalöffnung von Infrastrukturfinanzierungen der öffentlichen Hand für private Investoren immer auch Renditeerwartungen sowie entsprechende Mitspracherechte bei der Mittelvergabe und -planung verbunden sind. Damit dürften entsprechende Infrastrukturvorhaben auch immer etwas teurer ausfallen. Diesen Aspekt gilt es politisch mit abzuwägen. Denn Vorteile solcher Finanzierungsan-

43 Utescher-Dabitz et al. 2024: 16.

44 A. a. O.: 16.

Abbildung 35 | Schematische Darstellung Energiewendefonds

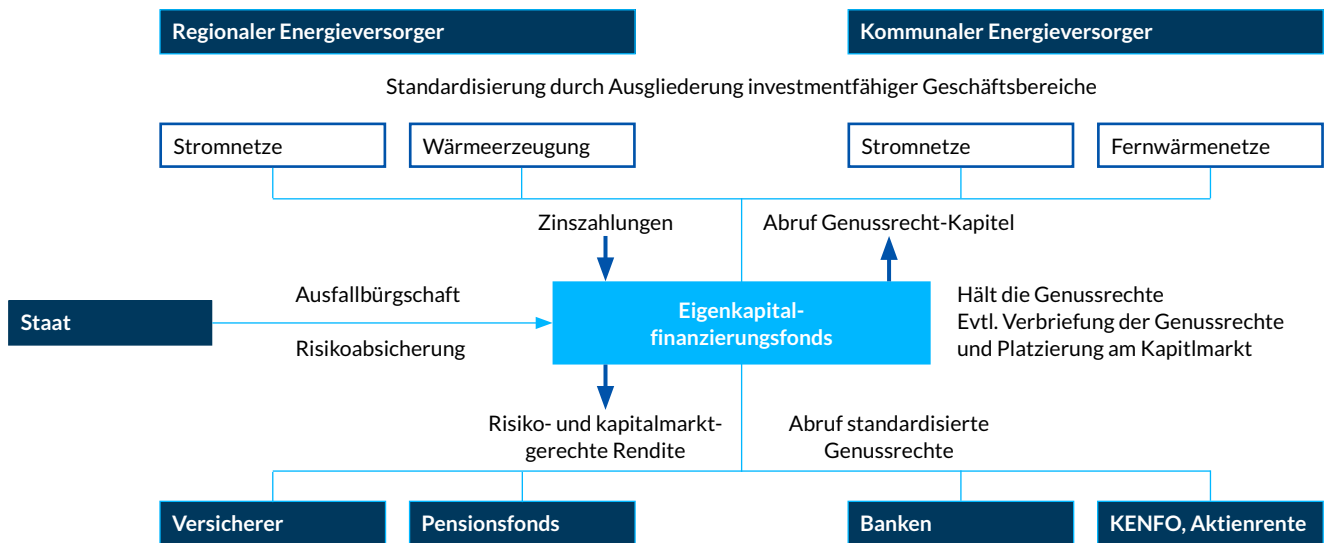


Quelle: Grafik nach Utescher-Dabitz et al. 2024: 15.

sätze könnten darin bestehen, dass die öffentlichen Haushalte nicht unmittelbar durch eine übermäßige Kreditaufnahme belastet werden und entsprechende Vorhaben zügiger geplant und umgesetzt werden. Gleichwohl sollte in diesen politischen Abwägungsprozessen immer auch erwogen werden, inwieweit es womöglich sinnvoll sein könnte, dass die öffentliche Hand durch eine Weitung der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Verschuldungsregeln dazu befähigt wird, die Eigenkapitalbasis der eigenen Unternehmungen direkt zu stärken, damit sich diese auch wiederum höher verschulden können. Dieser Ansatz würde jedoch einen grundlegenden politökonomischen Klärungsprozess von Bund und Ländern voraussetzen – ggf. sogar im Verbund mit der EU, die inzwischen weitgehend für die Bankenregulierung zuständig ist. Denn letztlich steht hinter der Frage nach der Mobilisierung von privatem Kapital versus Eigenkapitalstärkung der öffentlichen Unternehmen durch Kreditaufnahme von

Bund, Ländern und Kommunen die Frage nach „Wie viel Staat, wie viel Markt?“

Abbildung 36 | Schematische Darstellung Eigenkapitalfinanzierungsfonds



Quelle: Grafik nach Teigeler und König 2025: 1.

4 | Stärkung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen zur Schaffung neuer Gestaltungsspielräume

4.1 Schärfung des Konnexitätsprinzips

Um die Kommunen mit Blick auf ihre angespannte Finanz- und Haushaltslage zu entlasten, stellt sich die Frage, inwieweit das bestehende Konnexitätsprinzip des Grundgesetzes und die spiegelbildlichen Regelungen in den Länderverfassungen gestärkt werden könnten. Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG gilt, dass „der Bund und die Länder (...) gesondert die Ausgaben (zu) tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“. Das Konnexitätsprinzip des Grundgesetzes begründet damit eine „Vollzugskonnexität“. Die föderale Ebene, die bestimmte Funktionen bzw. Aufgaben vollzieht bzw. implementiert, muss dafür auch über eine hinreichende Finanzausstattung verfügen.

In den Verfassungen der Bundesländer ist dagegen eine Veranlassungskonnexität verankert worden, wonach gilt: „Wer bestellt, der bezahlt“. So soll die kommunale Selbstverwaltungsautonomie geschützt werden, indem Städten und Gemeinden nicht einfach Aufgaben von den Ländern übertragen werden können, ohne dass eine hinreichende Finanzausstattung sichergestellt ist. Ein Grundproblem des in der Verfassung in Art. 104 a Abs. 1 GG verankerten Konnexitätsprinzips besteht jedoch darin, dass es nur das Verhältnis zwischen Bund und Ländern umfasst. Da zwischen dem Bund und den Kommunen grundsätzlich keine direkten Beziehungen bestehen dürfen, hat der Grundgesetzgeber hier auch

keine entsprechenden Vorkehrungen für den Fall von möglichen Aufgabenübertragungen vom Bund an die Kommunen vorgesehen. Nichtsdestotrotz kommt es immer wieder dazu, dass gerade im Sozialbereich bundeseinheitliche Regelungen verabschiedet werden, die die Kommunen umsetzen müssen, ohne dass sie dafür hinreichend finanziell kompensiert würden.

Auf den ersten Blick scheint die Einführung eines Konnexitätsprinzips, das im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen gilt, wohl der einfachste Reformansatz. Verfassungsrechtlich hätte dieser Ansatz jedoch weitreichende Folgen: Dem Bund würde damit zugestanden, direkte Finanzbeziehungen zu den Kommunen unterhalten zu können. Damit könnte er aber faktisch die Länder umgehen. Dabei stellen die Kommunen einen verfassungsrechtlichen Teil der Länder dar. Aus dem zweistufigen Staatsaufbau der Bundesrepublik würde damit automatisch eine dreistufige Struktur. Gleichzeitig würden die Koordinationsanforderungen an den Bund deutlich steigen. Denn wenn direkte Finanzbeziehungen zwischen ihm und den Kommunen bestehen dürften, so müsste er die rund 11.000 Kommunen selbst koordinieren. Das dürfte die Bundesverwaltung deutlich überfordern.

Jenseits einer derart weitreichenden verfassungsdogmatischen Herangehensweise, für die auch die notwendigen politischen Mehrheiten nicht zu mobilisieren wären, könnte ein weiterer Ansatz in einem Aufgabenmoratorium bestehen, sodass schlichtweg

weniger neue bzw. keine weiteren (sozialen) Aufgaben mehr an die Kommunen übertragen werden.⁴⁵ Denkbar wäre auch, dass Kommunen einzelne Aufgaben freiwillig abgeben, bei denen ohnehin kein lokaler Ermessensspielraum besteht. So verweist beispielsweise die aktuelle Diskussion über die Leistung der Kfz-Zulassung darauf, dass eine Reduzierung des kommunalen Leistungsspektrums denkbar und möglich wäre.⁴⁶ Für den Fall, dass ein derartiges Aufgabenmoratorium nicht durchsetzbar ist und die Kommunen auch künftig weitere Aufgaben übernehmen, könnte womöglich ein sogenannter „Konnextitätsprüfungsausschuss“ eingeführt werden. Dieser sollte in allen Gesetzgebungsprozessen von Bund und Ländern – ggf. unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände – eine striktere und wirksamere Konnextitätsprüfung vornehmen, um etwaige Zusatzbelastungen der Kommunen zu vermeiden oder zumindest adäquat zu kompensieren. Der Ausschuss könnte beim Bundesrat angesiedelt werden und hätte zu prüfen, dass das „Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 GG eingehalten wird. Er könnte dabei auch als Streitschlichtungsinstanz zwischen den Ebenen wirken.

4.2 Reform der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist ihrem Aufkommen nach die wichtigste Gemeindesteuer in Deutschland, sie machte zuletzt knapp die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen und rund 18 Prozent der gesamten bereinigten Einnahmen der kommunalen Ebene aus.⁴⁷ Erhoben wird sie von den Städten und Gemeinden, die ein eigenes Hebesatzrecht besitzen und damit eine große Freiheit in der Ausgestaltung der Steuer haben. Mit Blick auf die bessere finanzielle Ausstattung und auch die Stärkung der Investitionsfähigkeit der Kommunen liegt in einer Reform der Gewerbesteuer erhebliches Potenzial. Allerdings weist sie als Gemeindesteuer auch verschiedene Schwächen auf.

Beispielsweise sind die Gewerbesteuereinnahmen sehr heterogen über die Kommunen verteilt. Die Steuer kann letztlich nur von den Kommunen in nennenswertem Umfang erhoben werden, in denen auch Gewerbebetriebe ansässig sind. Ihre Umverteilung über die kommunalen Finanzausgleiche der Länder mindert zwar diese Ungleichverteilung, eliminiert sie aber nicht. Und das aus gutem Grund, da für die Kommunen mit ansässigem Gewerbe auch erhöhte Kosten für die Bereitstellung von produktionsrelevanter öffentlicher Güter einhergehen. Außerdem werden Gewerbesteuereinnahmen nur innerhalb von Bundesländern, nicht aber über die Ländergrenzen hinweg umverteilt.

Neben der heterogenen Verteilung ist ihre hohe Konjunkturereagibilität ein häufig vorgebrachter Kritikpunkt.⁴⁸ Als Ertragssteuer wird sie nach dem Gewerbeertrag erhoben, also dem nach den Vorschriften des Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerrechts ermittelten Gewinn eines Unternehmens.⁴⁹ Da Unternehmensgewinne ihrer Natur nach stark von der konjunkturellen Situation abhängen, schwanken auch die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen erheblich. Darum auch wirken sich konjunkturelle Schwächephasen wie die aktuelle regelmäßig stark auf die Finanzsituation der Gemeinden aus. In der coronabedingten Rezession im ersten Quartal 2020 musste der Bund die Kommunen vor größeren Turbulenzen bewahren, indem er die massiven Gewerbesteuermindereinnahmen kompensierte.⁵⁰

Weitere Schwachpunkte der Gewerbesteuer sind die stark variierenden Hebesätze zwischen den Kommunen, legale Gewinnminderung durch Verlustvorträge, Abschreibungen oder Steuergestaltung sowie ihr hoher Verwaltungsaufwand.⁵¹ Trotzdem halten die Kommunen an dieser Steuer fest – nicht zuletzt, weil eine vollständige Abschaffung politisch kaum durchsetzbar erscheint. Verfassungsrechtlich

⁴⁵ DStGB 2024b; Junkernheinrich und Micosatt 2024.

⁴⁶ DStGB 2025b.

⁴⁷ Statistisches Bundesamt 2025b.

⁴⁸ Siehe auch Kühl 2021.

⁴⁹ Schwarting 2022.

⁵⁰ Döring 2020.

⁵¹ Hesse et al. 2024a.

ist das kommunale Hebesatzrecht auf eine wirtschaftsbezogene Realsteuer durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt. Eine Abschaffung der Gewerbesteuer würde den Städten und Gemeinden ihre einzige bedeutende autonome Steuer nehmen.⁵² Zudem profitieren Unternehmen unmittelbar von kommunalen Leistungen – etwa in Form von Infrastruktur und Standortvorteilen – was eine Besteuerung im Sinne des Äquivalenzprinzips rechtfertigt.⁵³ Auch die Anreizwirkung der Steuer ist nicht zu unterschätzen: Die Aussicht auf Gewerbesteuereinnahmen motiviert viele Kommunen, Unternehmen gezielt anzusiedeln, selbst wenn diese auf den ersten Blick wenig attraktiv erscheinen.⁵⁴

Historisch wurde die Gewerbesteuer mehrfach reformiert, etwa durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer 1980 und der Gewerbekapitalsteuer 1998. Beide Maßnahmen reduzierten die Bemessungsgrundlage, was zu einem weniger stabilen Einnahmesystem führte.⁵⁵ Angesichts aktueller Herausforderungen bietet sich nun die Gelegenheit, die Debatte um eine Reform neu zu beleben.

Ein viel diskutierter Vorschlag zielt auf die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine kommunale Wertschöpfungsteuer mit eigenem Hebesatzrecht ab. Diese würde nicht nur Gewinne, sondern auch Löhne, Zinsen und Mieten als Bemessungsgrundlage einbeziehen.⁵⁶ Damit ließe sich die Steuerbasis verbreitern und ihre Konjunkturanfälligkeit reduzieren – da Lohnsummen stabiler sind als Unternehmensgewinne. Zudem könnten durch eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen – etwa auf freie Berufe, Land- und Forstwirtschaft oder den öffentlichen Sektor – zusätzliche Einnahmen generiert werden. Dies würde Spielraum schaffen, um die teils sehr hohen Hebesätze zu senken, die international als Standortnachteil gelten.⁵⁷ Ein wei-

terer Reformvorschlag zielt darauf, das Anlagevermögen in die Besteuerungsgrundlage aufzunehmen, um die wirtschaftliche Substanz von Unternehmen stärker zu berücksichtigen.⁵⁸ Zur Verringerung kleinräumiger Unterschiede bei den Hebesätzen wird vorgeschlagen, entweder den Mindesthebesatz von derzeit 200 Prozent zu erhöhen oder die Rolle der Produktionsstandorte in der Steuererlegung zu stärken.⁵⁹ Der Koalitionsvertrag sieht eine Anhebung auf 280 Prozent vor.⁶⁰

4.3 Anpassung der Steuerverteilung

Die Gemeinden erhalten feste Anteile an den drei großen Gemeinschaftssteuern: 15 Prozent der Einkommensteuer, zwölf Prozent der Kapitalertragsteuer und rund zwei Prozent der Umsatzsteuer. Effektiv liegt der Anteil an der Umsatzsteuer durch zusätzliche Festbeträge bei etwa 2,8 Prozent.⁶¹ Mit einer Anpassung des Länder- oder Gemeindeanteils der Umsatzsteuer kann der Bund die Finanzierung übertragener Aufgaben sicherstellen. So erhöht beispielsweise der Bund für die Finanzierung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern den Länderanteil an der Umsatzsteuer.⁶²

Gerade der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist von jeher als sogenanntes „bewegliches Scharnier“ in den föderalen Finanzbeziehungen der verschiedenen Ebenen angelegt und dient dazu, die finanziellen Deckungsanforderungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen feinzusteuern. In Phasen, in denen diese Deckungsanforderungen aus dem Gleichgewicht geraten, erscheint eine Anpassung also naheliegend. Dieser Finanzierungsansatz erscheint zudem besonders kompatibel mit den Plänen der neuen Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag die zentrale Rolle der Kommunen in

52 Schwarting 2022.

53 Brümmerhoff 2007.

54 Schwarting 2022.

55 A. a. O.

56 Oberhauser 1983.

57 BMF 2024d.

58 Witte und Tebbe 2006.

59 Junkernheinrich und Micosatt 2023.

60 CDU, CSU und SPD 2025.

61 Hesse et al. 2024a; 2024b; BMF 2024c.

62 BMBFSFJ 2025.

der Umsetzung staatlicher Aufgaben anerkennt und verspricht, sich für eine faire Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen einzusetzen.⁶³ Insbesondere soll sichergestellt werden, dass kommunale Aufgaben angemessen ausgestattet werden.

Eine deutliche Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils wäre vor allem auch deshalb sinnvoll, weil es sich bei der Umsatzsteuer grundsätzlich um eine ergiebige Steuerquelle handelt, die zudem stetig wächst und nur geringfügigen Schwankungen im Konjunkturverlauf unterliegt.⁶⁴ Die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer brächte den Kommunen eine sicherere und besser planbare Einnahmequelle als die Gewerbesteuer. Erreicht werden könnte dies entweder über die Anhebung der prozentualen Beteiligung oder aber über dauerhaft höhere Festbeträge.⁶⁵ Simulationsrechnungen zeigen, dass eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils zu mehr Steuereinnahmen für die Kommunen in allen Bundesländern führen würde.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Stärkung der Gemeindefinanzen über das Werkzeug der Umsatzsteuer liegt in ihrem Verteilungsschlüssel. Dieser orientiert sich gegenwärtig primär an der Wirtschaftskraft einer Kommune. Eingerechnet werden das Gewerbesteueraufkommen, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie deren Entgelte.⁶⁶ Eine Reform dieses Verteilungsschlüssels hin zu einer stärkeren Orientierung an Finanzschwäche anstatt -stärke würde zwar insgesamt die Umsatzsteuereinnahmen der Kommunen nicht vergrößern, könnte aber gerade bei finanzschwachen Gemeinden und Städten für Entlastung sorgen.

4.4 Anpassungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme (KFA) der Bundesländer sind ein zentraler Bestandteil der finanziellen Ausstattung der Kommunen – auch wenn ihre konkrete Ausgestaltung von Land zu Land variiert. Eine Reform dieser Systeme hin zu mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit über die Bundesländer hinweg sowie einer bedarfsgerechteren Ermittlung der Zuweisungen bietet daher einen wichtigen Hebel, die kommunale Finanzkraft zu stärken und strukturell zu verbessern. Gleichwohl muss anerkannt werden, dass KFA-Reformen zunächst Ländersache sind und eine übergeordnete Harmonisierung der Systeme vor der Herausforderung steht, dass sich alle Flächenländer auf dieses Ziel einigen müssen.

Grundsätzlich lassen sich jedoch trotz länderspezifischer Unterschiede gemeinsame Grundstrukturen erkennen. Ein zukunftsfähiger und modernisierter KFA sollte sich weiterhin auf drei wesentliche Elemente stützen: den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen, den vertikalen Ausgleich zwischen Land und Kommunen sowie eine Finanzausgleichsumlage. Um die Mittelverteilung fairer zu gestalten, ist es entscheidend, die finanziellen Bedarfe der Kommunen möglichst objektiv und belastbar zu ermitteln – auch wenn dabei politische Abwägungen nie ganz ausgeklammert werden können.

Ein bedarfsgerechteres System hätte den Vorteil, dass die Verteilung öffentlicher Mittel stärker die tatsächlichen Aufgabenbelastungen vor Ort berücksichtigt. Insbesondere im horizontalen Finanzausgleich bedarf es einer verbesserten finanziellen Ausstattung für zentrale Aufgabenbereiche wie Bildung, soziale Dienste oder Infrastruktur. Dafür bieten sich methodisch vor allem normative Bedarfsansätze und aufgabenspezifische Regressionsanalysen an, gefolgt von Gesamtregressionsverfahren, modifizierten Korridormodellen oder auch der pauschalen Anerkennung bestimmter Ausgaben als Bedarf.⁶⁷

63 CDU, CSU und SPD 2025.

64 Schwarting 2022.

65 Hesse et al. 2024a.

66 A. a. O.; BMF 2024b; Deutscher Bundestag 2010.

67 Döring et al. 2021; Gerhards und Thöne 2023; Gerhards et al. 2021; 2019.

Darüber hinaus sollte die Vergleichbarkeit der KFA-Systeme über Ländergrenzen hinweg verbessert werden. Ziel muss es sein, bestehende Unterschiede in der kommunalen Leistungsfähigkeit stärker auszugleichen. Das setzt mehr Transparenz in der Systemgestaltung voraus und verlangt zugleich die Absicherung einer verlässlichen Grundfinanzierung. Jede Kommune muss in die Lage versetzt werden, ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben zu erfüllen – ebenso wie zumindest einen Teil ihrer freiwilligen Leistungen, die für Lebensqualität und Entwicklung vor Ort oft entscheidend sind.

Viele bestehende Ausgleichssysteme beruhen auf historisch gewachsenen politischen Kompromissen, deren Regelungen heute teilweise nicht mehr den aktuellen Anforderungen gerecht werden. Diese sollten daher kritisch auf ihre Wirksamkeit geprüft und bei Bedarf überarbeitet werden, um eine gerechtere Verteilung der Finanzmittel sowohl zwischen Land und Kommunen als auch zwischen den Kommunen selbst zu erreichen.

Neben einer stärkeren Bedarfsorientierung erscheint es zudem sinnvoll, das Prinzip der Ergebnisorientierung stärker in den Finanzausgleich zu integrieren. Auf diese Weise könnte nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit erhöht, sondern auch die Effizienz und Wirksamkeit der eingesetzten Mittel verbessert werden. Ein solches Zusammenspiel aus Bedarfsgerechtigkeit, Vergleichbarkeit und Ergebnisverantwortung wäre ein entscheidender Schritt hin zu einem zukunftsfähigen kommunalen Finanzausgleich.

Klar sollte allerdings auch sein, dass die kommunalen Finanzausgleiche gewachsene Systeme darstellen und sich entsprechend von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Damit tragen sie zwar einerseits den länderspezifischen Gegebenheiten Rechnung, andererseits macht das eine länderübergreifende Harmonisierung zu einem aufwendigen Reformprojekt, das nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen sein wird.

4.5 Entlastung der Kommunen bei den Soziallasten

Wenn der Koalitionsvertrag eine „umfassende Aufgaben- und Kostenkritik“ im Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen ankündigt, liegt eine Diskussion der kommunalen Ausgaben im Sozialbereich nahe. Nicht nur werden hier regelmäßig neue Aufgaben von den Kommunen übernommen, wie gegenwärtig etwa durch den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter, der ab dem Jahr 2026 eingeführt wird. Darüber hinaus war in den vergangenen Jahrzehnten auch eine schleichende Ausweitung bestehender Aufgaben zu beobachten.⁶⁸ Eine Entwicklung, die nur schwer mit der gesetzlich zugesicherten vollen Kostenübernahme durch die Länder (Konnexität) zu vereinbaren ist.

Beides, die Zunahme der Zahl an Aufgaben, aber auch deren schleichende Ausweitung führt im Ergebnis dazu, dass insbesondere die Sozialausgaben der Kommunen seit Langem dynamisch ansteigen und die Kommunen vor zunehmende Herausforderungen stellen. Insofern wäre eine direkte Entlastung ein naheliegender Lösungsweg, um die Haushalte der Städte, Landkreise und Gemeinden dauerhaft zu stabilisieren. Grundsätzlich bieten sich dafür zwei Optionen: Entweder übernimmt der Bund bestimmte kommunale Sozialausgaben gemäß Art. 104a GG oder die Aufgabenlast wird reduziert bzw. auf dem aktuellen Niveau eingefroren.⁶⁹

Bereits umgesetzte Maßnahmen wie die vollständige Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2018 sowie die Aufstockung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im SGB II zeigen die Wirksamkeit solcher Ansätze.⁷⁰ Grundsätzlich gilt es allerdings vorab zu prüfen, welche kommunalen Leistungen unter die bundesrechtliche Regelung von Geldleistungsgesetzen fallen und somit

68 Schwarting 2019: 15.

69 Junkernheinrich und Micosatt 2024.

70 BMF 2024d.

überhaupt übernahmefähig sind. Der Bund darf sich nämlich nur an Geldleistungen beteiligen, die objektivierbar sind.⁷¹ Viele Sozialleistungen sind aber aufgrund lokaler Unterschiede schwer zu normieren und daher von einer Bundesbeteiligung ausgeschlossen.⁷²

Aus heutiger Sicht besonders in der Diskussion für eine weitere Übernahme durch den Bund wären die Bereiche der Eingliederungs- und Jugendhilfe. Hier sind die kommunalen Deckungsgrade besonders niedrig.⁷³ Allein die Eingliederungshilfe verursachte 2023 bundesweit Kosten von rund 25,4 Milliarden Euro, die bislang vollständig von Ländern und Kommunen getragen werden.⁷⁴ Ein Reformvorschlag zielt auf ein „dynamisches Dritteln“ dieser Kostenverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.⁷⁵ Die Wirkung wäre jedoch regional unterschiedlich, da die Trägerschaft der Eingliederungshilfe nicht einheitlich geregelt ist – in manchen Ländern übernimmt das Land alle Kosten, in anderen sind es die Kommunen (z. B. Nordrhein-Westfalen) oder es existieren Mischmodelle.⁷⁶

Zudem muss berücksichtigt werden, dass bei manchen sozialen Dienstleistungen eine volle Übernahme der Kosten durch den Bund auch gar nicht zwangsläufig wünschenswert wäre, da damit eine Einschränkung der kommunalen Ermessensspielräume in der Ausgestaltung der Leistung einherginge. Gerade bei Leistungen des SGB VIII der Kinder- und Jugendhilfe erscheint eine Erbringung als Auftragsangelegenheit – wie es die Kommunen etwa beim Meldewesen kennen – aber eher unpassend, denn die Sozialstruktur und damit auch die Bedarfe unterscheiden sich von Kommune zu Kommune zum Teil erheblich.

Langfristig könnte darum auch eher eine Begrenzung neuer Aufgabenübertragungen an die Kommunen zur finanziellen Entlastung beitragen⁷⁷ (siehe Kapitel 4.1 zur Schärfung der Konnexität). Denkbar ist sogar eine Rückübertragung nicht kommunalspezifischer Aufgaben auf höhere Ebenen. Dass dafür grundsätzlich eine Offenheit besteht, zeigt die aktuelle Debatte um die Kfz-Zulassung, in der die Landkreise zuletzt selbst die Möglichkeit der Abgabe einer Aufgabe ins Spiel gebracht haben.⁷⁸

71 Hansmann 2024; Hesse et al. 2024b.

72 Geißler und Niemann 2015.

73 Hansmann 2024.

74 Jethon und Klieve 2023; Destatis 2024a.

75 Jethon 2024.

76 Regionalverband Saarbrücken 2023; Geißler und Niemann 2015.

77 DStGB 2024b; Junkernheinrich und Micosatt 2024.

78 DStGB 2025b.

5 | Planungen der Bundesregierung zur Verbesserung der kommunalen Investitionsfähigkeit

Die seit Mai 2025 amtierende Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD adressiert in ihrem Koalitionsvertrag auch die finanziellen Herausforderungen der Kommunen. So finden sich in dem Regierungsprogramm sowohl Maßnahmen zur allgemeinen Stärkung der kommunalen Finanzkraft als auch Überlegungen zu Finanzierungsfragen der sozial-ökologischen Transformation⁷⁹ – selbst wenn diese Vereinbarung naturgemäß nicht alle anstehenden Herausforderungen vollumfänglich adressieren kann. Angesichts der Schätzungen zu den transformativen Investitionsbedarfen wird es zudem auch kaum möglich sein, innerhalb einer Legislaturperiode entsprechende Finanzvolumina zu mobilisieren und zu verausgaben.

Zu den prioritären Vorhaben des Koalitionsvertrags, mit denen sowohl die Grundfinanzierung als auch die Finanzierung von investiven Transformationsvorhaben der Kommunen verbessert werden sollen, zählen u. a. das Sondervermögen Infrastruktur⁸⁰, die Beteiligung des Bundes an einer kommunalen Altschuldenlösung in verschiedenen Ländern⁸¹, die geplante Mobilisierung und Verausgabe einer „Sportmilliarde“ zur Sanierung von (kommunalen) Sportstätten⁸², eine avisierte Neuordnung der föderalen Beziehungen⁸³ sowie ein „Zukunftspakt Bund,

Länder und Kommunen“⁸⁴. Naturgemäß handelt es sich bei Koalitionsverträgen um Absichtserklärungen zu gesetzgeberischen Umsetzungen von gemeinsamen Vorhaben. Insofern enthalten sie meist auch keine konkreten Finanzierungsvorschläge. Dies gilt auch für die genannten Vorhaben, die erst noch in politischen Verhandlungen mit Ländern und Kommunen sowie in entsprechenden Prozessen zur Ausführungsgesetzgebung konkretisiert werden müssen. Diese waren zu Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Insofern verstehen sich die folgenden Ausführungen auch als Sammlung möglicher Umsetzungsvarianten für diese Prozesse.

5.1 Sondervermögen Infrastruktur

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) haben Bundestag und Bundesrat noch vor Aufnahme der Amtsgeschäfte der neuen Bundesregierung im März 2025 die Möglichkeit zur Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens Infrastruktur geschaffen. Dieses kann gemäß dem neuen Art. 143h GG mit Kreditermächtigungen in einer Höhe bis 500 Milliarden Euro ausgestattet werden. Davon sind gemäß Art. 143h Abs. 2 GG 100 Milliarden Euro „auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur“ vorgesehen. Der Koalitionsvertrag konkretisiert diese Maßgabe, da er Länder und Kommunen gleichermaßen als Empfänger dieses Anteils des Son-

79 CDU, CSU und SPD 2025: 115 ff.

80 A. a. O.: 54.

81 A. a. O.: 57.

82 A. a. O.: 119.

83 A. a. O.: 61.

84 A. a. O.: 57.

dervermögens benennt. Weitere 100 Milliarden Euro sollen demnach „schrittweise dem Klima- und Transformationsfonds zugeführt“⁸⁵ werden. Darüber hinaus sollen „aus dem Bundesanteil des Sondervermögens (...) in den Jahren 2025 bis 2029 Investitionsmaßnahmen in Höhe von insgesamt rund 150 Milliarden Euro finanziert“⁸⁶ werden. Der Anteil von 100 Milliarden Euro für Länder und Kommunen wird gemäß Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Der zum Redaktionsschluss dieser Publikation vorliegende Referentenentwurf des Bundesgesetzes sieht zudem vor, dass jedes Land mindestens 60 Prozent der Gelder an die Kommunen weitergeben soll. Der Auszahlungsmodus sieht Jahrestanchen über einen Zeitraum von zwölf Jahren vor, die Festlegung des Verteilungsmodus obliegt den Ländern.⁸⁷

Damit lässt sich feststellen, dass mit dem Sondervermögen Infrastruktur mittels öffentlicher Kreditaufnahme erhebliches zusätzliches Kapital für die Transformation mobilisiert wird. Durch die Befristung auf zwölf Jahre sowie die anteilige Verteilung auf die föderalen Ebenen relativiert sich das Gesamtvolumen. Durch die Kreditaufnahme wird der Haushalt des Bundes langfristig belastet, da er alleine Zins- und Tilgungszahlungen leisten muss.

Der Koalitionsvertrag benennt die Notwendigkeit einer schnellen Verausgabung der Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur. Dazu wird neben einer „Beschleunigung von Planung und Genehmigung, Beschaffung und Vergabe der Infrastrukturprojekte aus dem Sondervermögen“⁸⁸ auch auf eine Verschlankung des Förderwesens⁸⁹ verwiesen. Dazu sollen „ausufernde Förderbestimmungen, Zweckverwendungsnachweise und weitere Formalitäten“ deutlich reduziert werden, um „mehr Fördermittel pauschal zuweisen“ zu können. Länder und Kommunen sollen dabei zusichern, „dass die Mittel im

Sinn des Förderzwecks verwendet werden“⁹⁰.

Die Ausführungen zum Verteilungsmechanismus der Investitionsmittel an die Kommunen greifen eine Diskussion auf, die seit Jahren nicht nur auf der kommunalen Ebene über die immer unübersichtlicher werdende Förderprogrammkulisse von Bund, Ländern und der EU geführt wird. Folgerichtig sollte mit der Mittelverteilung aus dem Sondervermögen vermieden werden, ohnehin bestehende Hürden der bestehenden Förderprogramme (Windhundprinzip, uneinheitliche Antrags- und Nachweisverfahren, unzulässige Förderfähigkeit von Personal, Kofinanzierungspflichten etc.) einfach fortzuschreiben und ggf. noch zu potenzieren. Diese Gefahr bestünde, wenn der kommunale Anteil des Sondervermögens einfach durch eine Aufstockung bestehender Förderprogramme, wie beispielsweise der Städtebauförderung oder der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), abgewickelt würde.

Vielmehr sollte das Fenster, das sich nun mit dem Sondervermögen Infrastruktur öffnet, genutzt werden, um auch eine vereinfachte Mittelausreichung an Länder und insbesondere Kommunen zu entwickeln. Denn auch wenn Förderprogramme bisher den gängigsten Transferkanal zur öffentlichen Investitionsförderung bilden, sollte jetzt nicht mit einer bloßen Fortschreibung dieser Praxis der Weg des geringsten Widerstands verfolgt werden – auch wenn der Zeitdruck groß ist. Die Länder haben sich mit Blick auf die horizontale Verteilung der 100 Milliarden Euro auf ihrer Ebene zwischenzeitlich auf eine Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel verständigt. Damit werden nominal einwohner- und steuerstarke Länder wie Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg begünstigt – selbst wenn sich in einem Pro-Kopf-Vergleich näherungsweise ähnliche Werte ergeben würden.⁹¹ Für die Verteilung auf die Kommunen schlägt der Deutsche Städtetag „zweckgebundene Zuweisungen

85 CDU, CSU und SPD 2025: 52.

86 Ebd.

87 BMF 2025d.

88 CDU, CSU und SPD 2025: 53.

89 CDU, CSU und SPD 2025: 54.

90 Ebd.

91 Helaba 2025.

als Transferweg“ sowie einen Verteilschlüssel vor, „der die Investitionsbedarfe berücksichtigt“ – also „Indikatoren wie beispielweise Einwohnerzahl und Arbeitslosenquote“.⁹²

Die Herausforderung bei einem derart breit gefassten Förderzweck wie „Infrastruktur“ besteht darin, dass es hierbei wohl keine Kommune geben wird, die keine Investitionsbedarfe hat. Dies macht eine (gedeckelte) pauschalierte Förderung insofern schwierig, als mit Blick auf die insgesamt rund 11.000 Kommunen und das umzuverteilende Budget jeder Kommune nur vergleichsweise geringe Förderpauschalen bzw. Festbeträge gewährt werden könnten. Auch eine „wirkungsorientierte“ Förderung wäre dann nur bedingt möglich, da für Bund und Länder kaum überprüfbar würde, ob Infrastrukturdefizite der Kommunen durch den entsprechenden Mitteleinsatz substantiell abgebaut wurden. Sollten hingegen gezielt spezifische Infrastrukturdefizite adressiert werden, bräuchte es für die Verteilung wiederum geeignete Indikatoren, mit denen Ist- und Soll-Zustände abgebildet werden könnten. Damit würde zugleich der Gedanke der Pauschalierung wieder in den Hintergrund treten, da defizitärere Kommunen vorrangig Mittel erhalten müssten.

5.2 Aufstockung des Klima- und Transformationsfonds (KTF)

In ihrem Koalitionsvertrag sieht die neue Bundesregierung zudem vor, dass 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) überführt werden sollen. Dies soll in Form einer jährlichen Zuweisung in Höhe von rund 10 Milliarden Euro erfolgen. Aus dem KTF soll jedoch nach den Vorstellungen der neuen Bundesregierung auch die dauerhafte Senkung der Strompreise um mindestens 5 Cent pro Kilowattstunde für Unternehmen finanziert werden. Schätzungen gehen hier von einem Finanzbedarf im höheren einstelligen Milliardenbereich aus. Dem-

entsprechend würde die Aufstockung der diversen Förderprogramme des KTF geringer ausfallen. Die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Subventionierung durch Finanzmittel, die formal für investive Zwecke bestimmt sind, ist umstritten.⁹³

Mit Blick auf die rund 60 Förderprogramme, die aus dem KTF finanziert werden, widmet der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung diesem Sondervermögen einen eigenen Abschnitt. Dieser ist mit der Überschrift „Sanierung des Klima- und Transformationsfonds (KTF)“⁹⁴ überschrieben. Konkret werden in diesem Zusammenhang eine Effizienzsteigerung der Mittelvergabe sowie eine Ausrichtung „an den Kriterien der CO₂-Vermeidung und des sozialen Ausgleichs“ angestrebt – also eine Form der wirkungsorientierten Steuerung dieser spezifischen Förderprogramme. Zudem sollen die „bestehenden sehr hohen pauschalen Kürzungsvorgaben“ aufgelöst werden und „Kleinstprogramme mit perspektivisch weniger als 50 Millionen Euro Fördervolumen“ nicht fortgeführt werden.⁹⁵ In einem separaten Abschnitt wird außerdem eine generelle „Verschlankung des Förderwesens“⁹⁶ in Aussicht gestellt.

Damit lässt sich feststellen, dass mit der Zuführung von rund 100 Milliarden Euro über zehn Jahre an den KTF aus dem Sondervermögen zwar keine weiteren Finanzressourcen für die Transformation mobilisiert werden. Allerdings erfahren die Mittel eine mehr oder weniger klare Zweckbindung zugunsten der Transformation – auch wenn ein nicht unwesentlicher Anteil der jährlichen Fondszuweisung durch ein Subventionsvorhaben aufgezehrt werden könnte, deren transformative Wirkung eher fragwürdig scheint.

⁹³ Verheyen 2025: 25–27.

⁹⁴ CDU, CSU und SPD 2025: 55.

⁹⁵ A. a. O.: 53.

⁹⁶ A. a. O.: 56.

⁹² Deutscher Städtetag 2025.

5.3 Zukunftspakt Bund, Länder und Kommunen

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht auch einen „Zukunftspakt von Bund, Ländern und Kommunen“ vor. Mit diesem soll „die finanzielle Handlungsfähigkeit“ aller drei Ebenen gestärkt „und eine umfassende Aufgaben- und Kostenkritik“⁹⁷ vorgenommen werden. In diesem Kontext wird auf „die zentrale Rolle der Kommunen in der Umsetzung staatlicher Aufgaben“ verwiesen und eine „faire Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen“ angestrebt. Dabei soll sichergestellt werden, dass kommunale Aufgaben angemessen ausgestattet werden und neue Verpflichtungen mit einer entsprechenden finanziellen Unterstützung einhergehen. Bei Gesetzen, die die Kommunen betreffen, sollte „ab sofort“ die Kommunalverträglichkeit mit Blick auf finanzielle und organisatorische Auswirkungen unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände geprüft werden. Mit dem letzten Punkt wird die Konnexitätsproblematik angesprochen, die seit Jahren Gegenstand von Diskussionen zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen zwischen den Ebenen ist.

Insofern impliziert das Vorhaben zur Begründung eines Zukunftspaktes zunächst einmal keine konkreten Finanzierungsfolgen, da hiermit in erster Linie verfassungsrechtliche und -praktische Fragen adressiert werden, die bereits früher im Rahmen von Föderalismusreformen problematisiert wurden.

5.4 Kommunale Altschulden und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Seit einigen Jahren ist die kommunale Altschuldenproblematik Gegenstand von Kontroversen zwischen Bund und Ländern. Der Koalitionsvertrag enthält nun auch einen Passus zur Lösung dieser Frage. Demnach „wird sich der Bund in dieser Legislatur mit 250 Millionen Euro pro Jahr an Maß-

nahmen der Länder, die ihre Kommunen durch eine landesseitige Übernahme übermäßiger Kassenkredite entlasten, finanziell zur Hälfte beteiligen.“⁹⁸ Gleichzeitig wird der Bund „für den gleichen Zeitraum die Geberländer im bundesstaatlichen Finanzausgleich um 400 Millionen Euro pro Jahr entlasten. Diese Summe ist entsprechend dem Anteil des jeweiligen Landes an den Gesamtnettozahlungen in den Finanzausgleich aufzuteilen und an dieses direkt zu leisten.“⁹⁹ Mit diesem Vorhaben wird der Bund zu einer indirekten Entlastung der Kommunalhaushalte beitragen, sodass Städte, Landkreise und Gemeinden im Idealfall durch reduzierte Zinsbelastungen auch neue Gestaltungsmöglichkeiten für (transformativ) Investitionsvorhaben zurückerlangen.

Schon in den vergangenen Jahren wurden spürbare Fortschritte beim Abbau kommunaler Altschulden erzielt. Insbesondere Länder mit stark betroffenen Kommunen haben entweder bereits Entschuldungsprogramme umgesetzt oder entsprechende Maßnahmen eingeleitet – zu nennen sind hier die Hessenkasse, der Saarlandpakt oder der sogenannten „PEK-RP“, der „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz“¹⁰⁰. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist Nordrhein-Westfalen, das nun ebenfalls ein eigenes Altschuldenprogramm aufgelegt hat. Dieses kommt zur richtigen Zeit, da sich die kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen auf zuletzt rund 21 Milliarden Euro belaufen – was etwa zwei Drittel der kommunalen Altschulden bundesweit ausmacht (siehe hierzu auch Teil A).¹⁰¹ Eine gezielte Altschuldenlösung stärkt vor allem die Eigenfinanzierungskraft finanzschwacher Kommunen und trägt damit zur Stärkung der Investitionskraft insbesondere der Kommunen bei, in denen der Bedarf besonders hoch ist.

Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn die aktuelle Bundesregierung an die Zusage

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Ebd.

¹⁰⁰ Drammeh 2018; Boddenberg 2020; Landesregierung Rheinland-Pfalz 2024.

¹⁰¹ Destatis 2024c.

⁹⁷ CDU, CSU und SPD 2025: 55.

der Vorgängerregierung anknüpft, sich an der Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen zu beteiligen. Darüber hinaus sollte sie den Dialog mit weiteren Bundesländern suchen, die bisher keine eigenen Entschuldungsstrategien entwickelt haben. Gleichwohl sind die Kassenkreditbestände in den meisten Ländern – mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen – vergleichsweise gering, was es vertretbar erscheinen lässt, dass diese Länder eigene Entschuldungsprogramme aus Landesmitteln finanzieren. Unabhängig davon, in welchem Bundesland eine Altschuldenlösung umgesetzt wird, ist deren Ausgestaltung entscheidend. Ein Tilgungsfonds sollte so konzipiert sein, dass die Investitionsfähigkeit der betroffenen Kommunen vom ersten Tag an wiederhergestellt ist – also unabhängig davon, ob die Entschuldung formal bereits abgeschlossen ist. Andernfalls droht eine Phase, in der die Kommune trotz der Schuldenentlastung weiterhin keine Investitionskredite aufnehmen kann, was wichtige Infrastrukturprojekte verzögern würde.

Entschuldungsprogramme dürfen allerdings immer nur als letzte Maßnahme – eine „ultima ratio“ – im Rahmen der Kommunalfinanzierung gelten. Sie sollten zudem mit klaren Regeln zur zukünftigen Kreditaufnahme verknüpft werden. Andernfalls könnten solche Programme unerwünschte Anreize setzen. Wie Rodden (2002) analysiert, besteht die Gefahr, dass Kommunen nach einem Schuldenschnitt auf künftige staatliche Hilfen spekulieren und dadurch ein riskanteres Ausgabeverhalten entwickeln. Zudem ist die eigentliche Ursache der hohen kommunalen Verschuldung nicht primär in einem kurzfristigen Fehlverhalten, sondern in der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen zu sehen. Diese stehen vor immer komplexeren und kostenintensiveren Aufgaben, ohne dass ihnen dafür dauerhaft ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Solange die grundsätzliche Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht neu justiert wird, bleibt die Gefahr bestehen, dass sich Kassenkreditbestände erneut aufbauen – auch nach einer Schuldenübernahme. Insgesamt zeigt sich: Eine Altschuldenlösung ist sinnvoll und notwen-

dig, muss jedoch gut durchdacht sein, um zukünftige Fehlanreize zu vermeiden. Gleichzeitig braucht es umfassendere Reformen in der kommunalen Finanzstruktur, um langfristige Stabilität zu gewährleisten.

6 | Fazit und Ausblick

Die Finanzierung der sozialökologischen Transformation ist zwar eine gesamtgesellschaftliche Mammutaufgabe, muss jedoch in einem Föderalstaat wie der Bundesrepublik von allen drei Ebenen anteilig getragen werden. Da rund 60 Prozent der öffentlichen Bauinvestitionen schon heute von den Kommunen geschultert werden, wird ihnen auch eine besondere Rolle in der Transformation zufallen, die in den kommenden Jahren noch deutlich an Fahrt gewinnen wird. Nicht nur gilt es, einen in der Vergangenheit aufgelaufenen Investitionsrückstand in Höhe von 216 Milliarden Euro abzubauen. Darüber hinaus sind auf Basis bestehender Studien bis zum Ende des Jahrzehnts Investitionen in Klimaschutz und -anpassung in Höhe von 44,5 bis 123 Milliarden Euro zu stemmen. Angesichts dieser groben finanziellen Bedarfsschätzungen zu den investiven Transformationsvolumina, die für die unterschiedlichen „Wende-Vorhaben“ (Energiewende, Verkehrswende, Klimawende etc.) im Raum stehen, wird ein Finanzierungsmix aus unterschiedlichen Instrumenten sowie aus öffentlichen Haushaltsmitteln und privatem Kapital unumgänglich sein. Deshalb wurden in den vorangegangenen Kapiteln Lösungsansätze diskutiert, die geeignet erscheinen, um die notwendigen finanziellen Mittel zu mobilisieren. Neben dem Sondervermögen Infrastruktur sind hier insbesondere die Schaffung eines Bundesländer-Sondervermögens und die Einrichtung eines öffentlich-privaten Transformationsfonds zu nennen.

Unter dem Gesichtspunkt der Realisierbarkeit, aber auch der erzielbaren Entlastungs- und Unterstützungswirkung lassen sich die diskutierten Finanzierungsansätze unterteilen in jene, die schnell-

ler angegangen werden sollten als andere. Um die Investitionsfähigkeit der Kommunen unmittelbar zu stärken, ist es im Rahmen des Sondervermögens Infrastruktur beispielsweise notwendig, dass die Bundesländer die Mittel möglichst umfassend und unbürokratisch an die Kommunen weiterreichen. Darüber hinaus erscheint ein öffentlich-privater Investitionsfonds ein adäquates und vor allem rechtlich auch relativ einfach umzusetzendes Werkzeug zur Mobilisierung von privatem Kapital zu sein. Weiterhin sollte der kommunale Anteil der Umsatzsteuer angepasst werden, um die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen dauerhaft zu entschärfen. In dieselbe Richtung zielt die Empfehlung, auf die striktere Einhaltung des Konnexitätsprinzips hinzuwirken. Die weiteren diskutierten Ansätze, wie beispielsweise die Übernahme zusätzlicher Sozialschulden durch den Bund, die Reform der Gewerbesteuer oder auch die Bundesbeteiligung an der Übernahme von Altschulden der Kommunen, sind zwar ebenfalls wichtige Werkzeuge. Angesichts begrenzter Entlastungsspielräume, heterogener Interessenlagen und auch des Finanzierungsvorbehalts des Koalitionsvertrags sollten sie jedoch eher als langfristige Lösungen im Blick behalten werden.

Zentraler Maßstab für alle Reformbemühungen sollte in jedem Fall eine langfristige Verstetigung der öffentlichen Investitionstätigkeit auf einem adäquaten Niveau sein. Nur so können „Schweinezyklen“ vermieden werden, die auch für die Bauwirtschaft eine Herausforderung darstellen. Eine verlässliche Finanzierung der Transformation kann dann auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Inflationsgefahren zumindest ein Stückweit bannen.

Während im Abschnitt 2 lediglich rein kommunale Investitionsbedarfe berücksichtigt wurden, existiert darüber hinaus noch eine ganze Reihe weiterer Studien, die über Investitionsbedarfe weiterer staatlicher Ebenen Auskunft geben. Elf Gutachten geben ausschließlich oder darüber hinaus Bewertungen über transformationsrelevante Investitionsbedarfe in die gesamte staatliche Infrastruktur ab (siehe Tabelle 17). In ihrem Gutachten aus dem

Jahr 2019 nennen Bardt et al. notwendige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zur Erreichung der Klimaziele bis zum Jahr 2030 in Höhe von 75 Milliarden Euro. In der Nachfolgestudie dazu, die fünf Jahre später veröffentlicht wurde und die sich wiederum auf einen Zeitraum von zehn Jahren bezog, beziffern Dullien et al. (2024) die Bedarfe bereits mit 213,2 Milliarden Euro. Burret et al. (2021) sprechen für den deutlich längeren Zeit-

Tabelle 17 | **Studien mit Bewertungen der öffentlichen transformativen Investitionsbedarfe, transformative Investitionsbedarfe (über zwei oder mehr Ebenen verteilte öffentliche Investitionsbedarfe, inkl. öffentliche Unternehmen)**

Studie	Sektor	Zeitraum/Region	Investitionsbedarfe
Bardt et al. 2019	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2020 bis 2030/bundesweit	75 Mrd. Euro
Dullien et al. 2024	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	10 Jahre/bundesweit	213,2 Mrd. Euro
Burret et al. 2021	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	Bis 2045/bundesweit	500 Mrd. Euro für die öfftl. Hand
Heilmann et al. 2024	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2025 bis 2030/bundesweit	340 Mrd. Euro
Krebs und Steitz 2021	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2021 bis 2030/bundesweit	460 Mrd. Euro
Boston Consulting Group (BCG) 2021	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2021 bis 2030/bundesweit	230 bis 280 Mrd. Euro
Augurzky, Luecke und Reuter 2025	Klimaneutrale Krankenhäuser	-/bundesweit	33,8 Mrd. Euro
Windels 2024	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2023 bis 2032/NRW	51,6 Mrd. Euro
Windels, Bielinski und Brandt 2022	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2022 bis 2030/Schleswig-Holstein	5,95 Mrd. Euro
Bielinski, Brandt und Windels 2024a	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2024 bis 2033/BaWü	55,5 Mrd. Euro
Bielinski, Brandt und Windels 2024b	Verschiedene Bereiche öfftl. Infrastruktur	2024 bis 2033/Sachsen	19,62 Mrd. Euro

Quelle: Eigene Tabelle.

raum bis zum Jahr 2045 von öffentlichen Investitionsbedarfen zur Erreichung von Klimaneutralität in Höhe von 500 Milliarden Euro. Die bereits oben erwähnten Gutachten von Heilmann et al. (2024) und Krebs und Steitz (2021) benennen neben kommunalen Bedarfen auch gesamtstaatliche Investitionsbedarfe in Höhe von 340 Milliarden Euro (2025 bis 2030) bzw. 270 Milliarden Euro an direkten öffentlichen Investitionsbedarfen (2021 bis 2030), wobei Krebs und Steitz noch weitere 200 Milliarden Euro an notwendiger Förderung für private Investitionen angeben. Ebenfalls für den Zeitraum von 2021 bis 2030 kommt das Gutachten der Boston Consulting Group (BCG) (2021) auf eine ähnliche Summe von 230 bis 280 Milliarden Euro. Allein für den klimaneutralen Umbau von Krankenhäusern rechnen Augurzky, Luecke und Reuter (2025) mit Investitionen in Höhe von 33,8 Milliarden Euro.

In verschiedenen Publikationen brechen z. B. Windels (2024) oder Bielinski, Brandt und Windels (2024a, b) die notwendigen transformationsrelevanten Investitionen in verschiedene Bereiche der öffentlichen Infrastrukturen auf Landes- und Kommunalebene für einzelne Bundesländer herunter. Demnach wäre in Nordrhein-Westfalen für einen Zeitraum von 2023 bis 2032 mit Investitionen in Höhe von 51,6 Milliarden Euro zu rechnen, wohingegen für Schleswig-Holstein in einem ähnlichen Zeitraum von lediglich 5,95 Milliarden Euro ausgegangen wird. Für die Jahre 2024 bis 2033 gehen die Autor:innen für Baden-Württemberg von 55,5 Milliarden Euro und für Sachsen von 19,62 Milliarden Euro aus.

Schließlich gibt es noch eine ganze Reihe von Publikationen, die sich mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten zum Erreichen der Klimaneutralität auseinandersetzen (siehe Tabelle 18). Einige Arbeiten beziehen sich hingegen auf den Teilbereich der Energiesysteme, zu denen Anlagen zur Energieerzeugung sowie zu Verteil- und Übertragungsnetzen gehören, oder aber fokussieren lediglich auf den Netzausbau. Diese Kosten fallen allerdings nicht nur im öffentlichen, sondern auch im privaten Sektor – etwa bei den Netzbetreibern – an. Für

das Erreichen der Klimaneutralität gehen Burret et al. (2021) beispielsweise von gesamtwirtschaftlichen Kosten für den Klimaschutz in Höhe von 4,5 Billionen Euro und weiteren 500 Milliarden Euro zum Schließen einer verbleibenden Lücke hin zu Netto-Nullemissionen aus. Insgesamt kommen die Autor:innen damit auf eine Summe von fünf Billionen Euro bis zum Jahr 2045. Davon entfallen, wie oben gesehen, zehn Prozent auf den öffentlichen Sektor. Sterchele et al. (2021) beziffern die Transformationskosten des Energiesystems bis zum Jahr 2050 in einem zugrunde gelegten Referenzszenario auf 1,58 Billionen Euro und Bauermann, Kaczmarczyk und Krebs (2024) nennen allein für den Netzausbau bis zum Jahr bis 2045 Investitionsbedarfe in Höhe von 651 Milliarden Euro. Auffällig an dieser Literatur ist, dass je nach angenommenem Szenario die Kosten zum Teil deutlich differieren.

Tabelle 18 | **Studien mit Bewertungen privater und ggf. öffentlicher transformativer Investitionsbedarfe, die sich auf verschiedene Ebenen verteilen**

Studie	Sektor	Zeitraum/Region	Investitionsbedarfe
Burret et al. 2021	Gesamtwirtschaft, Reduktion der THG-Em. ggü. 1990: 87 Prozent	2020 bis 2050/ bundesweit	5 Bio. Euro
Prognos et al. 2021 zitiert nach Burret et al. 2021: 65	Gesamtwirtschaftliche Transformation, Reduktionsziel ggü. 1990: 87 Prozent	2020 bis 2050/ bundesweit	Mehrinvestitionen p. a. im Schnitt ggü. Referenz: 45 Mrd. Euro
Fraunhofer ISE 2020, zitiert nach Burret et al. 2021: 65	Gesamtwirtschaft, Reduktionsziel ggü. 1990: 88 Prozent	2020 bis 2050/ bundesweit	Mehrinvestitionen p. a. im Schnitt ggü. Referenz: 58 Mrd. Euro
Prognos/BCG 2018, zitiert nach Burret et al. 2021: 65	Gesamtwirtschaft, Reduktionsziel ggü. 1990: 95 Prozent	2015 bis 2050/ bundesweit	Mehrinvestitionen p. a. im Schnitt ggü. Referenz: 51 Mrd. Euro
Dena 2018, zitiert nach Burret et al. 2021: 65	Gesamtwirtschaft, Reduktionsziel ggü. 1990: 95 Prozent	2018 bis 2050/ bundesweit	Mehrinvestitionen p. a. im Schnitt ggü. Referenz: 43 Mrd. Euro
Acatech 2017, zitiert nach Burret et al. 2021: 65	Gesamtwirtschaft, Reduktionsziel ggü. 1990: 80 Prozent	2017 bis 2050/ bundesweit	Mehrinvestitionen p. a. im Schnitt ggü. Referenz: 82 Mrd. Euro
Sterchele et al. 2021	Energiesystem	Bis 2050/bundesweit	Referenzszenario: 1,58 Bio. Euro
Utescher-Dabitz et al. 2024	Energiesystem	Bis 2030 bzw. 2035/ bundesweit	Bis 2030: 721 Mrd. Euro Bis 2035: 1,2 Bio. Euro
Thelen et al. 2024	Energiesystem	2025 bis 2045/ bundesweit	Referenzszenario „Technologie-offenheit“: Investitionen von 4,2 Bio. Euro bis 5,4 Bio. Euro
Otto et al. 2024	Energiesystem	Bis 2035/bundesweit	700 bis 850 Mrd. Euro
Bauermann, Kaczmarczyk und Krebs 2024	Netzausbau	Bis 2045/bundesweit	651 Mrd. Euro
Netzentwicklungsplanung 2023, zitiert nach Otto et al. 2024	Netzausbau	Bis 2035 bzw. 2027/ bundesweit	250 Mrd. Euro bis 2035; 310 Mrd. Euro bis 2037

Quelle: Eigene Tabelle.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1 Verbraucherpreisindex 2014–2024, Index (2014 = 100)	15
Abbildung 2 Preisentwicklung in den Sektoren Energiepreise, Baupreise und Tarifentwicklung	16
Abbildung 3 Bruttoinlandsprodukt nominal in Mrd. Euro (oben) und preisbereinigt (unten) (Index 2014 = 100), 2014–2024	18
Abbildung 4 Drei Darstellungen zum Stand der deutschen Wirtschaft: Aktienmarkt, Industrieproduktion und ifo-Geschäftsklimaindex, jeweils 2014–2024 (teilweise Monatswerte)	20
Abbildung 5 Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2014–2024, in Mrd. Euro	24
Abbildung 6 Einnahmen und Ausgaben gesamt der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2023 und 2024, in Mrd. Euro	25
Abbildung 7 Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2024, in Euro je Einwohner:in	27
Abbildung 8 Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, 2024, in Euro je Einwohner:in	28
Abbildung 9 Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, 2024, in Euro je Einwohner:in	29
Abbildung 10 Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2024	30
Abbildung 11 Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2014–2024, in Mrd. Euro	32
Abbildung 12 Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in	34
Abbildung 13 Regionale Verteilung der Steuereinnahmen auf der Karte in den Landkreisen und kreisfreien Städten, Gesamtkreisbetrachtung, Ist-Steuer in 2023	36
Abbildung 14 Höchste und geringste Steuereinnahmen in den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, 2023, in Euro je Einwohner:in	37
Abbildung 15 Gewerbesteureinzahlungen (brutto) der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in 2024 (linkes Panel) und in der Veränderungsrate von 2022 zu 2024	39
Abbildung 16 Laufende Zuweisungen und Zuweisungen für Investitionen von Bund und Ländern an die Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2014–2024, pro Einwohner:in	40
Abbildung 17 Gebühren und sonstige Entgelte der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt, 2014–2024, in Mrd. Euro	43
Abbildung 18 Personalausgaben der Kommunen im Zeitverlauf 2014–2024, in Mrd. Euro	45
Abbildung 19 Kommunale Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) nach Aufgabenbereichen, in Tausend	46
Abbildung 20 Entwicklung des laufenden Sachaufwands der Kommunen 2014–2024, in Mio. Euro	49
Abbildung 21 Struktur der kommunalen Sozialleistungen	51
Abbildung 22 Sozialausgaben der Kommunen brutto 2014–2024, in Mrd. Euro	53
Abbildung 23 Sachinvestitionen der Kommunen 2014–2024, in Mrd. Euro, Investitionsquoten in Prozent	57

Abbildung 24 Kommunale Bauausgaben nach Produktgruppen	58
Abbildung 25 Sachinvestitionen der Kommunen im Ländervergleich, Summe 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in	59
Abbildung 26 Sachinvestitionen der Kommunen nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen, 2023, in Euro je Einwohner:in	60
Abbildung 27 Zinsausgaben und kalkulatorischer Zinssatz der Kommunen im Zeitvergleich 2014–2024	61
Abbildung 28 Kommunale Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2014–2024, gerundet in Mrd. Euro	64
Abbildung 29 Kassenkreditverschuldung in den Ländern, Vergleich 2023 und 2024, in Euro je Einwohner:in	67
Abbildung 30 Regionale Verteilung der Kassenkredite (Liquiditätskredite) nach Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, 2023, in Euro je Einwohner:in	69
Abbildung 31 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten 2023, in Euro je Einwohner:in	70
Abbildung 32 Nettoinvestitionsquote nach Gebietskörperschaften, relativ zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent	80
Abbildung 33 Wahrgenommener Investitionsrückstand des Jahres 2024	81
Abbildung 34 Jährliche kommunale Investitionsbedarfe in Klimaanpassung und Klimaschutz auf Basis vorliegender Studien, in Mrd. Euro	83
Abbildung 35 Schematische Darstellung Energiewendefonds	89
Abbildung 36 Schematische Darstellung Eigenkapitalfinanzierungsfonds	90
Tabelle 1 Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern und Jahren, 2014–2024, in Mio. Euro	26
Tabelle 2 Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich Einnahmeanteil und Wachstum der Steuereinnahmen seit 2014	35
Tabelle 3 Zuweisungen von Bund und Ländern für die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich 2014 und 2024	41
Tabelle 4 Gebühren und sonstige Entgelte der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern, Vergleich 2014 und 2024, pro Einwohner:in	43
Tabelle 5 Indikatoren der Kommunalenausgaben	44
Tabelle 6 Durchschnittliche Brutto-Monatsbezüge der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) sowie Stellenzahl im Juni des Jahres	46
Tabelle 7 Vergleich der Personalausgaben nach Ländern	48
Tabelle 8 Laufender Sachaufwand der Kommunen nach Ländern	50
Tabelle 9 Leistungsarten der Kommunen im Aufgabenbereich Jugend und Soziales	52
Tabelle 10 Sozialausgaben (brutto) im Ländervergleich	55
Tabelle 11 Struktur der kommunalen Investitionen, 2024, in Mrd. Euro	56
Tabelle 12 Rangfolge der Sachinvestitionen je Einwohner:in	59
Tabelle 13 Entwicklung der Zinsausgaben im Ländervergleich	62
Tabelle 14 Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2014–2024, in Prozent	65
Tabelle 15 Kassenkreditverschuldung in den Ländern, Vergleich 2014 und 2024, je Einwohner:in	68
Tabelle 16 Studien mit konkreten Bewertungen der öffentlichen transformativen Investitionsbedarfe (inkl. öffentliche Unternehmen), die allein auf der kommunalen Ebene anfallen	82
Tabelle 17 Studien mit Bewertungen der öffentlichen transformativen Investitionsbedarfe, transformative Investitionsbedarfe (über zwei oder mehr Ebenen verteilte öffentliche Investitionsbedarfe, inkl. öffentliche Unternehmen)	104
Tabelle 18 Studien mit Bewertungen privater und ggf. öffentlicher transformativer Investitionsbedarfe, die sich auf verschiedene Ebenen verteilen	106

Literatur

Arndt, Wulf-Holger, und Stefan Schneider (2023). Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Difu-Impulse, Band 7. Berlin. DOI: https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-7 (Download 2.6.2025).

Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015a). Kommunalen Finanzreport 2015. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geissler und Philipp Schrauth (2015b). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. DIW Wochenbericht 43/2015. 1031–1040. https://www.diw.de/de/diw_01.c.517400.de/publikationen/wochenberichte/2015_43_4/grosse_regionale_disparitaeten_bei_den_kommunalen_investitionen.html (Download 27.6.2025).

Augurzky, Boris, Sven Lueke und Julia Reuter (2025). „Das klimaneutrale Krankenhaus. Investitionsbedarfe und Finanzierungsmöglichkeiten in Deutschland“. Hrsg. Deutsche Krankenhausgesellschaft. Berlin. https://table.media/wp-content/uploads/2025/02/05155411/2025-02-05-Anlage_hcb-Gutachten.pdf (Download 6.2.2025).

Bardt, Hubertus, Sebastian Dullien, Michael Hüther und Katja Rietzler (2019). „Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen“. Hrsg. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. IMK Report 152. Düsseldorf. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007455 (Download 2.7.2025).

Bardt, Hubertus, Markus Demary, Michael Grömling, Ralph Henger, Tobias Hentze, Thomas Obst, Jochen Pimpertz,

Thilo Schaefer, Holger Schäfer und Stefanie Seele (2024). „Licht und Schatten der deutschen Konjunktur“. IW-Konjunkturprognose Herbst 2024. IW-Kurzbericht 68/2024. Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2024/IW-Kurzbericht_2024-Konjunkturprognose-Herbst.pdf (Download 27.6.2025).

Bauermann, Tom, Patrick Kaczmarczyk und Tom Krebs (2024). „Ausbau der Stromnetze: Investitionsbedarfe“. Hrsg. IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Study Nr. 97). Düsseldorf. https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-009011/p_imk_study_97_2024.pdf (Download 9.1.2025).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012). „Kommunale Kassenkredite“. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2012/DL_7_2012.pdf;jsessionid=2F9A05609C27B301B7303F5E464D22DF.live11313?blob=publicationFile&v=1 (Download 27.6.2025).

BCG – Boston Consulting Group (2021). „Klimapfade 2.0 – Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft“. Gutachten für den BDI. Boston Consulting Group (BCG). <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-2-0-ein-wirtschaftsprogramm-fuer-klima-und-zukunft/> (Download 9.1.2025).

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2025). „Gaspreisentwicklung: Was kostet Gas im Schnitt für Endkunden? Analyse des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft“. Berlin. <https://www.bdew.de/energie/gaspreise/> (Download 21.5.2025).

- Beznoska, Martin, und Tobias Hentze (2018). „Investitionen in die Infrastruktur kommen vielerorts zu kurz“. Hrsg. Institut der Deutschen Wirtschaft. IW-Kurzbericht 38/2018. Köln. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/179947/1/1025167465.pdf> (Download 27.6.2025).
- Bielinski, Juliane, Arno Brandt und Torsten Windels (2023). Investieren jetzt! Für Klimaschutz, Demokratie und soziale Gerechtigkeit in NRW. Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund – Bezirk NRW. Düsseldorf.
- Bielinski, Juliane, Arno Brandt und Torsten Windels (2024a). Exzellenz kommt nicht von alleine. Öffentliche Investitionsbedarfe und deren Finanzierung in Baden-Württemberg. Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund – Bezirk Nord, und Hans-Böckler-Stiftung. Stuttgart. https://www.boeckler.de/pdf_fof/107072.pdf (Download 2.7.2025).
- Bielinski, Juliane, Arno Brandt und Torsten Windels (2024b). INVESTIEREN JETZT! – für Demokratie, Gerechtigkeit und Wohlstand in Sachsen. Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund Sachsen. Dresden.
- BMBFSFJ – Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025). „Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)“. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-rechtsanspruch-ganztagsbetreuung-grundschulen-178966> (Download 20.5.2025).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019). „Neue Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung der Länder in wichtigen Investitionsbereichen“. Monatsbericht Mai 2019. Berlin. 29–32.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024a). „Arbeitskreis ‚Steuerschätzung‘“. Webseite des Ministeriums. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html (Download 23.5.2025).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024b). „Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2023“. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Download 2.7.2025).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024c). „Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer“. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Download 20.8.2024).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024d). „Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2023“. Monatsbericht, August. Berlin. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-steuern-im-internationalen-vergleich-2023.html> (Download 30.6.2025).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025a). „Mehr kommunale Investitionen durch den Bund. Die vorläufige Bilanz des Infrastrukturprogramms nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz“. Monatsbericht Mai 2025. Berlin. 18–26.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025b). „Bundesregierung bringt rechtliche Möglichkeit zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik auf den Weg“. Pressemitteilung. 24.1.2025. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/01/2025-01-24-kommunale-altschuldenproblematik.html> (Download 25.5.2025).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025c). „Ergebnisse der Steuerschätzung Frühjahr 2025“. Pressemitteilung. 15.5.2025. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2025-05-15-ergebnisse-168-sitzung-steuerschaetzung.html (Download 23.5.2025).

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025d). „Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen. Referentenentwurf zum Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG“. https://bundestagszusammenfasser.de/wp-content/uploads/rewp21/894_referentenentwurf-lukifg.pdf (Download 27.6.2025).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2024). Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2023. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/244268/7fc5ae40dc736cef00de23b0d349c45d/kindertagesbetreuung-kompakt-2023-data.pdf> (Download 27.6.2025).
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023). „Zwischenbericht zum Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“. Berlin. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/Zwischenbericht_Pakt_fuer_den_OEGD.pdf (Download 27.6.2025).
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025). „Binnenwirtschaftliche Stabilisierung, außenwirtschaftliche Herausforderungen“. Pressemitteilung. 24.4.2025. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2025/20250424-fruehjahrenprojekt.html> (Download 7.5.2025).
- Boddenberg, Michael (2020). „Entschuldung der Kommunen im Rahmen der Hessenkasse“. Ländlicher Raum 3. 72–74.
- Boerse.de (2025). „Kurshistorie. Dax Jahres-Schlusskurse“. <https://www.boerse.de/historische-kurse-jahre/Dax/DE0008469008> (Download 21.5.2025).
- Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). „Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben“. Analysen & Konzepte 2/2017. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/die-nettobelastung-der-kommunen-aus-sozialausgaben/> (Download 27.6.2025).
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2017). Kommunalen Finanzreport 2017. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2017/> (Download 27.6.2025).
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2018). „Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen“. Wirtschaftsdienst 8/2018. 592–599. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/konsolidierungsprogramme-der-laender-fuer-finanzschwache-kommunen.html> (Download 27.6.2025).
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler, Moritz Schubert und Rainer Stollhoff (2019). Kommunalen Finanzreport 2019. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2019> (Download 27.6.2025).
- Boettcher, Florian, Ronny Freier und René Geißler (2021a). Kommunalen Finanzreport 2021. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunale-finanzen/kommunaler-finanzreport-2021> (Download 27.6.2025).
- Boettcher, Florian, Ronny Freier und René Geißler (2021b). „Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein ‚pragmatischer‘ Transfer“. Wirtschaftsdienst 7/2021. 552–558. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/7/beitrag/bundesbeteiligung-an-den-kosten-der-unterkunft-ein-pragmatischer-transfer.html> (Download 27.6.2025).
- Boettcher, Florian, und Ronny Freier (2022). „Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil“. Wirtschaftsdienst 8/2022. 642–647. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2022/heft/8/beitrag/zwei-jahre-im-krisenmodus-die-kommunalen-finanzen-bleiben-trotzdem-stabil.html> (Download 27.6.2025).

- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. Politische Vierteljahresschrift PVS 4/2014. 614–647.
- Botta, Fabio, Katharina Dziurla, André Grüttner und Oliver Rottmann (2024). Transformation der kommunalen Energieversorgung. Ziele, Herausforderungen und Perspektiven der Wärmeplanung. Hrsg. KOWID – Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig. Leipzig. https://kowid.de/wp-content/uploads/2024/09/KOWID_TransformationKommunaleEnergieversorgung_230924.pdf (Download 2.7.2025).
- Brand, Stephan (2013). „Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?“. Wirtschaftsdienst 2/2013. 87–93. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2013/heft/2/beitrag/die-kommunalinsolvenz-als-folge-der-kommunalen-finanznot.html> (Download 27.6.2025).
- Brand, Stephan (2016). „Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung“. KfW Research Fokus Volkswirtschaft 114. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2016/Fokus-Nr.-114-Januar-2016-Kommunale-Kassenkredite.pdf> (Download 27.6.2025).
- Brand, Stephan, Elisabeth Krone, Henrik Scheller und Johannes Steinbrecher (2020). „Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände. Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten, statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt“ (Sonderveröffentlichung). Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin. <https://repository.difu.de/items/d45caaca-953f-4de0-a230-9ae156aa4979> (Download 9.1.2025).
- Brand, Stephan, und Johannes Salzgeber (2022). „Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen“. KfW Research Fokus Volkswirtschaft 373. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2022/Fokus-Nr.-373-Maerz-2022-Baupreise-Kommunen.pdf> (Download 27.6.2025).
- Brand, Stephan, und Johannes Salzgeber (2023a). „Kommunal Finanzen in Zeiten steigender Zinsen“. Wirtschaftsdienst 1/2023. 55–61. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/1/beitrag/kommunalfinanzin-zeiten-steigender-zinsen.html> (Download 27.6.2025).
- Brand, Stephan, und Johannes Salzgeber (2023b). „Strukturelle Hemmnisse behindern Kommunalinvestitionen mehr als die Zinswende“. KfW Research Fokus Volkswirtschaft 415. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-415-Februar-2023-Zinswende-Kommunen.pdf> (Download 27.6.2025).
- Brand, Stephan, Christian Raffer, Johannes Salzgeber und Henrik Scheller (2023c). Kommunale „Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen“. KfW Research (Fokus Volkswirtschaft, 427). <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-427-April-2023-Klimainvestitionen-Kommunen.pdf> (Download 2.7.2025).
- Brümmerhoff, Dieter (2007). Finanzwissenschaft. 9., vollst. überarb. und erw. Auflage. München, Wien.
- Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände (2024). „Kommunal Finanzen 2022 bis 2027 in den Flächenländern“. https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunalfinanzin_2022_bis_2027_in_den_Fl%C3%A4chenl%C3%A4ndern (Download 2.7.2025).
- Burret, Heiko, Almut Kirchner, Sven Kreidelmeyer, Thorsten Spillmann, Jakob Ambros, Jan Limbers, Andreas Brutsche, Martin Granzow und Rolf D. Häßler (2021). Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland. Studie von Prognos, Nextra Consulting und NKI – Institut für nachhaltige Kapitalanlagen – im Auftrag der KfW. Hrsg. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Green-Finance-und-Klimaneutralitaet.pdf> (Download 2.7.2025).

Burth, Andreas, und Marie Egger (2021). „Stand der Doppik-Einführung in den deutschen Kommunen“. Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF) 2/2021. 29–32.

CDU, CSU und SPD (2025). „Verantwortung für Deutschland“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode“. Berlin. https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (Download 27.6.2025).

Christofzik, Désirée I., Niklas Isaak, Robin Jessen und Florian Kirsch (2024). „Inflation und Zinsen. Wirkungen auf die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen“. Wirtschaftsdienst 1/2024. 58–63. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2024/heft/1/beitrag/inflation-und-zinsen-wirkungen-auf-die-kommunale-finanzlage-in-nordrhein-westfalen.html> (Download 27.6.2025).

Destatis (2024a). „Sozialhilfeausgaben SGB XII im Jahr 2023 um 18 % gestiegen“. Pressemitteilung Nr. 295, 2.8.2024. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/08/PD24_295_221.html (Download 27.6.2025).

Destatis (2024b). „Vorläufiger Schuldenstand der Gemeinden/Gemeindeverbände am 30.9.2024“ (inkl. Extrahaushalte). https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00162289 (Download 23.7.2025)

Destatis (2025a). „Verbraucherpreisindex für Deutschland“. Onlineabruf. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/61111-0001> (Download 15.5.2025).

Destatis (2025b). „Statistischer Bericht – Daten zur Energiepreisentwicklung – März 2025“. Onlineabruf. Code: 61241-02. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erdgas-Strom-Durchschnittspreise/inhalt.html#_uxf2r1dte (Download 21.5.2025).

Destatis (2025c). „Preisindizes für Bauwerke, Wohngebäude und Nichtwohngebäude. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr110.html#fussnote-1-241648> (Download 19.5.2025).

Destatis (2025d). „Entwicklung der Tarifverdienste im öffentlichen Dienst in Deutschland ab 2005“. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/Tabellen/entwicklung-tarifverdienste-im-oeffentlichen-dienst-ab-2005.html> (Download 21.5.2025).

Destatis (2025e). „Sparquote in Deutschland im internationalen Vergleich mit 10,4 % überdurchschnittlich“. Onlineabruf. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2024/PD24_44_p002.html (Download 21.5.2025).

Destatis (2025f). „Produktionsindex für das Verarbeitende Gewerbe: Deutschland, Monate, Original- und bereinigte Daten, Wirtschaftszweige (Hauptgruppen und Aggregate)“. Onlineabruf. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/42153/table/42153-0001/> (Download 21.5.2025).

Destatis (2025g). „Vierteljährliche Schulden des öffentl. Gesamthaushalts“. Onlineabruf. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/71311/table/71311-0003/> (Download 25.5.2025).

Destatis (2025h). „Arbeitsunterlage Investitionen, 4. Vj. 2024. Nettoinvestitionen des Staates nach Teilsektoren“ (Tabellenblatt 3.6.2.). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-xlsx-5811108.html> (Download 18.7.2025).

Deutscher Bundestag (2010). „Diskussion über die Neuordnung der Kommunal Finanzen“. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Ausarbeitung, WD4 - 3000 - 247/10). <https://www.bundestag.de/resource/blob/409640/0f335317888ca03d9b08c4c93ac83d03/WD-4-247-10-pdf.pdf> (Download 2.7.2025).

Deutscher Bundestag (2024). „Zur Berechnung der Investitionskosten für die Energiewende“. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Kurzinformation, WD 5 - 3000 - 135/24). <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019134/59b54bba98e93b9fecf43013668d86b3/WD-5-135-24-pdf.pdf> (Download 9.1.2025).

- Deutscher Städtetag (2022). „Zukunft kommunaler Klimaschutz“. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Hrsg. Deutscher Städtetag. Berlin. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2022/positionspapier-zukunft-kommunaler-klimaschutz-2022.pdf> (Download 29.7.2024).
- Deutscher Städtetag (2023). „Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten. Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen“. Hrsg. Deutscher Städtetag. Berlin. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze-2023.pdf> (Download 12.1.2024).
- Deutscher Städtetag (2025). „Reform der Schuldenbremse/ Einrichtung eines Sondervermögens Infrastruktur“. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 26.3.2025. <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2025/456-reform-schuldenbremse-einrichtung-sondervermoegen-infrastruktur> (Download 2.7.2025).
- Deutsches Aktieninstitut (2025). „Aktionärszahlen 2024“. Onlinepublikation, 15.01.2025. Seite 7. <https://www.dai.de/zahlen-und-fakten> (Download 21.5.2025).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2025a). „OB-Barometer 2025“. https://difu.de/sites/default/files/media_files/publikationen/OB-Barometer2025.pdf (Download 21.5.2025).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2025b). „KfW-Kommunalpanel 2024“. <https://difu.de/publikationen/2024/kfw-kommunalpanel-2024> (Download 2.6.2025).
- Döring, Tjomas, Eva Gerhards, Fabian Schrogl und Michael Thöne (2021). Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland. Hrsg. Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) in Zusammenarbeit mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo). Berichte sb06. Darmstadt. https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2021/sofia-FiFo_2021_KFA-Saarland_Buch.pdf (Download 2.7.2025).
- Döring, Thomas (2020). „Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen“. Wirtschaftsdienst (100) 11. 869–875. DOI: 10.1007/s10273-020-2784-2.
- Drammeh, Njema (2018). „Saarlandpakt für Kommunen“. Kommunal 16.11.2018. <https://kommunal.de/saarlandpakt-fuer-kommunen> (Download 2.6.2025).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2024a). „16. Klimakonferenz: Klimaschutz: Kommunen als Schlüsselakteure stärken – Neue Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz etablieren“. 14.5.2024. <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/klimaschutz-kommunen-als-schlueselakteure-staerken-neue-gemeinschaftsaufgabe-klimaschutz-etablieren/> (Download 29.7.2024).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2024b). „Kommunal Finanzen im freien Fall“. 2.10.2024. <https://www.dstgb.de/themen/finanzen/kommunalfinanzen/kommunalfinanzen-in-freiem-fall/> (Download 2.6.2025).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2025a). „Rekordefizit: Finanzlage der Kommunen immer dramatischer“. Pressemitteilung. 1.4.2025. <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/rekordefizit-finanzlage-der-kommunen-immer-dramatischer/> (Download 17.5.2025).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2025b). „Kurswechsel einleiten – starke Kommunen möglich machen“. 3.1.2025. <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kurswechsel-einleiten-starke-kommunen-moeglich-machen/> (Download 5.1.2025).
- Dullien, Sebastian, Simon Gerards Iglesias, Michael Hüther und Katja Rietzler (2024). „Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation“. IW-Policy Paper 2/2024. Hrsg. Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2024/IW-Policy-Paper_2024-Investitionsbedarfe.pdf (Download 2.7.2025).

- Dyke, Veronika (2024). „Stadt Mainz verteidigt Finanzpolitik nach Biontech-Boom“. Merkurist 21.11. https://merkurist.de/mainz/erhoehung-der-gewerbsteuer-stadt-mainz-verteidigt-finanzpolitik-nach-biontech-boom_Ob9U (Download 27.6.2025).
- Dylla, Carolin, und René Geißler (2025). „Wie tragfähig sind die Länderfinanzen?“. Public Governance, Sommer 2025. 16–19.
- Ebinger, Falk, Steffen Zabler, Christian Person, Friedrike-Sophie Niemann und René Geißler (2018). „Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis“. der moderne Staat 1/2018. 1–23.
- Feld, Lars P., und Julia Braun (2024). „Öffentlicher Investitionsbedarf in Deutschland: Standortbestimmung und Potenziale privater Infrastrukturfinanzierung“. Hrsg. Union Asset Management Holding AG. Frankfurt am Main.
- Fendrich, Sandra, Agathe Tabel, Julia Erdmann, Valentin Frangen, Petra Göbbels-Koch und Thomas Mühlmann (2023). Monitor Hilfen zur Erziehung 2023. Hrsg. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund. https://www.pedocs.de/volltexte/2024/30505/pdf/Monitor_Hilfen_zur_Erziehung_2023.pdf (Download 27.6.2025).
- Freier, Ronny, René Geißler und Marc Gnädinger (2023). Kommunalen Finanzreport 2023. Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2023-1> (Download 27.6.2025).
- Freier, Ronny, und René Geißler (2024). „Kommunale Investitionen. Bedeutung des Haushaltsrechts“. der moderne Staat 2/2023. 1–26.
- Geißler, René (2018). Investitionsförderung im Finanzföderalismus. Landespolitische Varianz in der Definition „finanzschwacher Kommunen“, Wirtschaftsdienst, Nr. 6/2018.
- Geißler, René (2021). „Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt“. Policy Paper, 14.4.2021. Hrsg. Dezernat Zukunft.
- Geißler, René, und Friederike Sophie Niemann (2015). „Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann.“ Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2021/04/Ein-kommunales-Investitionsprogramm-fuer-das-naechste-Jahrzehntv1-1.pdf> (Download 27.6.2025).
- Gerhards, Eva, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl und Michael Thöne (2019). „Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein“. FiFo-Berichte Nr. 27. Hrsg. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) in Kooperation mit Gertz Gutsche Rünenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR. Köln. https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/kommunales/KommunaleFinanzen/kommunalerFinanzausgleich/Weiterentwicklung/191001_FAG_Gutachten_Endbericht_Zieldokument.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Download 2.7.2025).
- Gerhards, Eva, Bernhard Koldert, Fabian Schrogl und Michael Thöne (2021). „Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen“. FiFo-Berichte Nr. 30. Hrsg. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo). Köln. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/234471/1/1759173142.pdf> (Download 2.7.2025).
- Gerhards, Eva, und Michael Thöne (2023). „Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschulteansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“. FiFo-Berichte Nr. 32. Hrsg. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo). Köln. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/273400/1/1852270721.pdf> (Download 2.7.2025).
- Grömling, Martin (2021). „COVID-19 and the Growth Potential“. Intereconomics 1/2021. 45–49. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10272-021-0950-4> (Download 27.6.2025).

- Grömling, Martin (2025): „The Current Economic Situation in Germany in the Context of Previous Crises“. *Intereconomics* 1/2025. 55–59. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2025/number/1/article/the-current-economic-situation-in-germany-in-the-context-of-previous-crises.html> (Download 27.6.2025).
- Hansmann, Marc (2024): Kommunen auf dem Weg zum Bundessozialamt? In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin und Anja Ranscht-Ostwald (Hsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*. Stuttgart: Berliner Wissenschaftsverlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 259). 425–438.
- Heilmann, Felix, Nils Gerresheim, Levi Henze, Vera Huwe, Axel Kölschbach Ortego, Max Krahé, Christian Mölling, Sara Schulte, Sabrina Schulz, Florian Schuster, Philippa Sigl-Glückner, Joke Szeinwart und Janek Steitz (2024). Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands. Fachtex-te. Dezernat Zukunft e. V. Berlin. <https://www.econstor.eu/handle/10419/303029> (Download 30.6.2025).
- Helaba (2025). „Wochenausblick“. 16. Mai 2025. Hessische Landesbank. <https://www.helaba.de/blueprint/servlet/resource/blob/docs/669390/9421e8562648600ddb1d87140762a271/wochenausblick-20250516-data.pdf> (Download 29.6.2025).
- Hellermann, Johannes (2012). „§39 Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a ff. des Grundgesetzes“. Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. *Handbuch Föderalismus*, Bd. 2. Hrsg. Ines Härtel. Heidelberg. 339–363. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-15523-9_14 (Download 27.6.2025).
- Hesse, Mario (2023). „Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung“. *der moderne staat* 2/2023. 317–339.
- Hesse, Mario, Christian Bender, Tim Starke und Thomas Lenk (2024a). Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit. Teil 2: Die fiskalischen Transmissionskanäle unter dem Brennglas. KOMKIS Analyse Nr. 25. Hrsg. Universität Leipzig. Leipzig. https://kowitz.de/wp-content/uploads/2025/04/025_KOMKIS_Analyse_-_Strukturelle_Staerkung_der_kommunalen_Investitionsfaehigkeit_-_Teil_2.pdf (Download 29.6.2025).
- Hesse, Mario, Tim Starke, Christian Bender und Thomas Lenk (2024b). Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit. Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge. KOMKIS Analyse Nr. 24. Hrsg. Universität Leipzig. Leipzig. https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_%C3%B6ffentliche_Finanzen_und_Public_Management/Komkis/024_KOMKIS_Analyse_-_Strukturelle_St%C3%A4rkung_der_kommunalen_Investitionsf%C3%A4higkeit_-_Teil_1.pdf (Download 2.7.2025).
- Heyl, Benedikt, und Nanne Richardsen (2025). „Ausgebaut! Der Modernisierungsbedarf bei den Straßenbrücken ist so groß, dass kein Geld für den Ausbau von Bundesstraßen und Autobahnen da ist“. April 2025. Hrsg. T&E Deutschland (Report). Berlin. https://www.transportenvironment.org/uploads/files/20250415_TE_Bruckensanierung.pdf (Download 2.7.2025).
- Hüther, Michael, und Jens Südekum (2020). „Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise“. *Wirtschaftsdienst* 10/2020. 746–752. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/die-schuldenbremse-nach-der-corona-krise.html> (Download 27.6.2025).
- ifo München (2025a). „ifo- Geschäftsklimaindex gesunken (November 2024)“. <https://www.ifo.de/fakten/2024-11-25/ifo-geschaeftsklimaindex-gesunken-november-2024> (Download 21.5.2025).
- ifo München (2025b). „ifo-Geschäftsklimaindex gestiegen (Mai 2025)“ <https://www.ifo.de/fakten/2025-05-22/ifo-geschaeftsklimaindex-gestiegen-mai-2025> (Download 2.6.2025).

IfW Kiel – Kiel Institut für Weltwirtschaft (2025). Joint Economic Forecast 1/22: From Pandemic to Energy Crisis. Economy and Politics under Permanent Stress. Gemeinsame Publikation der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. Berlin. <https://www.ifw-kiel.de/publications/joint-economic-forecast-1-22-from-pandemic-to-energy-crisis-economy-and-politics-under-permanent-stress-20847/> (Download 21.5.2025).

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2025). Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht 2024 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Köln. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Finanzuntersuchung_Abschlbericht_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Download 27.6.2025).

Jessen, Robin, Torsten Schmidt, Desiree I. Christofzik, Niklas Isaak und Florian Kirsch (2023). „Inflation und kommunale Schuldenfähigkeit“ Projektbericht im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen“. RWI Projektberichte. Köln. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/281078/1/1878076639.pdf> (Download 27.6.2025).

Jethon, André; Klieve, Lars Martin (2023). Die Ohnmacht vor der Eingliederungshilfe. Kommunalpolitische Blätter – Blog. Online unter: <https://kopo.de/blog/2023/10/20/die-ohnmacht-vor-der-eingliederungshilfe/>. (Download 22.7.2025)

Jethon, André (2024): Finanzierung der Eingliederungshilfe „dynamisch dritteln“. In: Jethon, André (Hrsg.): Stadtfinanzen zwischen Nachhaltigkeit und Krise. Tagungsband Lüner Gespräche 2024. Frankfurt am Main: FAZ Business Media GmbH, S. 100-111

Jethon, Andre (2025). „Finanzreform der Eingliederungshilfe nur über Reform ihrer Strukturen“. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1 (2025) 1. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Anja Ranscht-Ostwald, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin.

Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2023). Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023. Hrsg. Regionalverband Ruhr. Essen. https://shop.rvr.ruhr/media/pdf/6a/3b/5f/Kommunalfinanzbericht_2023_aktualisiert.pdf (Download 2.7.2025).

Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2024). „Kommunal Finanzen im Jahr 2023 – Hohes Defizit und Rückgewinnung kommunaler Handlungsfähigkeit“. Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 259. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin und Anja Ranscht-Ostwald. Stuttgart. 307–347.

Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2025). „Kommunal Finanzen im Ruhrgebiet“. der gemeindehaushalt 5/2025. 97–103.

Kenkmann, Tanja, Tilman Hesse, Benjamin Köhler, Carmen Loschke, Angelika Paar, Benjamin Gugel, Miriam Dingeldey, Frank Dünnebeil, Fabian Bergk, Clemens Becker, Olivia Kummel, Eva Rademacher, Olav Hohmeyer (2022). Kommunales Einflusspotenzial zur Treibhausgasminderung. Beitrag kommunaler Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz. Auswirkungen flächendeckender strategischer Klimaschutzelemente und deren Potenzial für die NKI. Climate Change 48/2022. Hrsg. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_48-2022_kommunales_einflusspotenzial_zur_treibhausgasminderung.pdf (Download 2.7.2025).

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2018). „Kommunalpanel 2018“. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2018.pdf> (Download 27.6.2025).

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020). „Kommunalpanel 2020“. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2020.pdf> (Download 27.6.2025).

- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2024). „Kommunalpanel 2024“. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf> (Download 27.6.2025).
- Klima-Allianz Deutschland (2024). „Studie: Warum wir für kommunalen Klimaschutz das Grundgesetz ändern müssen“. Pressemitteilung. 18.4.2024. <https://www.klima-allianz.de/presse/meldung/studie-warum-wir-fuer-kommunalen-klimaschutz-das-grundgesetz-aendern-muessen> (Download 29.7.2024).
- Köppen, Dominik (2022). Probleme und Lösungsansätze landesrechtlicher Konnexitätsregelungen aus ökonomischer Perspektive. Dissertation. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften. Speyer.
- Krebs, Tom, und Janek Steitz (2021). „Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030“. Forum New Economy (Working Papers No. 3). Berlin. <https://ideas.repec.org/p/agz/wpaper/2103.html> (Download 9.1.2025).
- Krebs, Tom (2023). „The Energy Crisis in Germany and the Design of a Resilient Energy System“. Forum New Economy Working Papers 02/2023. <https://www.econstor.eu/handle/10419/281430> (Download 21.5.2025).
- Kühl, Carsten (2021). „Die Konjunkturabhängigkeit des Gemeindesteuersystems im Fokus. Die Corona-Krise gibt neuen Anlass für eine alte Diskussion“. WISO Direkt 07/2021. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17299.pdf> (Download 2.7.2025).
- Kühl, Carsten, und Henrik Scheller (2024). „Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz“. Machbarkeitsstudie im Auftrag der Klima-Allianz e. V. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin. <https://difu.de/publikationen/2024/gemeinschaftsaufgabe-kommunaler-klimaschutz> (Download 28.7.2024).
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2024). „Historischer Schuldenschnitt für Kommunen: Land übernimmt drei Milliarden Euro Altschulden“. 6.5.2024. <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/historischer-schuldenschnitt-fuer-kommunen-in-rheinland-pfalz-land-uebernimmt-drei-milliarden-euro-altschulden-ministerpraesidentin-malu-dreyer-ueberreicht-ersten-bescheid> (Download 21.12.2024).
- Lerbs, Oliver (2023). „Kommunale Investitionen sinken real seit COVID“. Wirtschaftsdienst 7/2023. 474–478. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/7/beitrag/kommunale-investitionen-sinken-real-seit-covid.html> (Download 27.6.2025).
- Lerbs, Oliver (2024). „Auswirkungen von Covid-Pandemie und Ukraine-Krieg auf die kommunale Investitionstätigkeit“. List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 50. Berlin/Heidelberg. 483–512.
- Menz, Jan-Oliver (2024). „Sources of post-pandemic inflation in Germany and the euro area. An application of Bernanke and Blanchard“. Econstor Technical Paper 02/2024. <https://www.econstor.eu/handle/10419/290409> (Download 22.5.2025).
- Musgrave, Richard A. (1959). The theory of public finance: a study in public economy. New York: McGraw-Hill.
- Oberhauser, Alois (1983). Kommunale Wertschöpfungssteuer – ein Ersatz für die Gewerbesteuer. Information zur Raumentwicklung 6/7. 431–444.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). „Die OECD in Zahlen und Fakten 2015–2016. Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft“. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/de/publications/die-oecd-in-zahlen-und-fakten-2015-2016_factbook-2015-de.html (Download 9.1.2025).
- Otto, Antje, Kristine Kern, Wolfgang Haupt, Peter Eckersley und Annegret H. Thieken (2021). „Correction to: Ranking local climate policy: assessing the mitigation and adaptation activities of 104 German cities“. Climatic Change (167) 3–4. DOI: 10.1007/s10584-021-03184-z.

- Otto, Henry, Nicolas Deutsch, Josephine Neuhaus, Görkem Güler und Nelly Nodem (2024). Zukunftspfad Stromversorgung. Perspektiven zur Erhöhung der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit der Energiewende in Deutschland bis 2035. Hrsg. PricewaterhouseCoopers (PwC). Frankfurt am Main.
- Petersen, Hans-Georg, Stefan Anton und Christhart Bork (2001). Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich. Zur Problematik von Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen. Berichte aus der Volkswirtschaft. Aachen.
- Raffer, Christian (2023). „Von Krise zu Krise. Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext mittelfristiger Konjunktorentwicklungen“. *Moderne Stadtgeschichte* 1/2023. 94–114.
- Raffer, Christian, und Henrik Scheller (2024). „KfW-Kommunalpanel 2024“. Kämmererbefragung im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Hrsg. KfW Bankengruppe. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html> (Download 27.6.2025).
- Raffer, Christian, Henrik Scheller, Frida von Zahn, Malte Borghorst und Stefanie Brilon (2025). „KfW-Kommunalpanel 2025“. Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Hrsg. KfW Bankengruppe. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html> (Download 3.7.2025).
- Regionalverband Saarbrücken (2023): Geisterdebatte um Eingliederungshilfe. Pressemitteilung vom 17.4.2023. Online: https://www.regionalverband-saarbruecken.de/verwaltung-politik/regionalverband/bekanntmachungen/archiv/detail?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=44&cHash=044e52ce655f7d98018f63d6226fac21 (Download 22.7.2025).
- Reidenbach, Michael, Tilmann Bracher, Busso Grabow, Stefan Schneider und Antje Seidel-Schulze (2008). Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Unter Mitarbeit von Klaus-Dieter Beißwenger. Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis 4. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin. <https://difu.de/publikationen/2008/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen> (Download 2.7.2025).
- Rheinland-Pfalz (2025). „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“. <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/programm-pek-rp> (Download 25.5.2025).
- Rodden, Jonathan (2002). „The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world“. *American Journal of Political Science* (46) 6. 670–687.
- Rodi, Michael (2023). „Das Instrumentarium zur staatlichen Finanzierung der Energietransformation“. *Klima und Recht* 11. 322–329.
- Rosenzweig, Cynthia, William Solecki, Stephen A. Hammer und Shagun Mehrotra (2010). „Cities lead the way in climate-change action“. *Nature* 467 (7318). 909–911. DOI: 10.1038/467909a.
- Sachsen-Anhalt (2025). „Strukturwandel Sachsen-Anhalt“. <https://strukturwandel.sachsen-anhalt.de/revier-entdecken/saalekreis> (Download 23.5.2025).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2024). Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/2025. Wiesbaden. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf (Download 27.6.2025).
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976). Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-90400-9_113 (Download 2.7.2025).
- Scheller, Henrik (2005). Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Politikwissenschaftliche Analyse der Bund-Länder-Verhandlungen 1995 bis 2001. Dissertation 2004. 1. Auflage. Freie Universität Berlin. Forum öffentliche Finanzen, Band 10. Berlin.

Scheller, Henrik, Katja Rietzler, Christian Raffer und Carsten Kühl (2021). „Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben“. WISO Diskurs 12/2021. Bonn.

Schwarting, Gunnar (2019). Der kommunale Haushalt. 5., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Finanzwesen der Gemeinden, Band 2. Berlin.

Schwarting, Gunnar (2022). Kommunale Steuern. 3., völlig neu bearbeitete Auflage. Finanzwesen der Gemeinden, Band 9. Berlin.

Starke, Tim, Thomas Lenk, Oliver Rottmann und Mario Hesse (2020). Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen. Hrsg. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. Leipzig.

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2022). „Zinswende erhöht den Druck auf Städte und Gemeinden“. Pressemeldung. 10.6.2022. <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/zinswende-fuehrt-zu-zusaetzlicher-belastung-der-kommunen.html> (Download 27.6.2025).

Statistisches Bundesamt (2025a). „Inflationsrate im Jahr 2024 bei +2,2 %“. Pressemitteilung. 16.1.2025. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_020_611.html (Download 5.5.2025).

Statistisches Bundesamt (2025b). „Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro“. 1.4.2025. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html (Download 16.4.2025).

Sterchele, Philip, Julian Brandes, Judith Heilig, Daniel Wrede, Christoph Kost, Thomas Schlegl, Andreas Bett und Hans-Martin Henning (2021). „Wege zu einem Klimaneutralen Energiesystem. Die deutsche Energie-wende im Kontext gesellschaftlicher Verhaltensweisen“. Hrsg. Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE). Freiburg. <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/>

[api/core/bitstreams/22884656-c25d-49cc-905b-f09d3ac53e18/content](https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/22884656-c25d-49cc-905b-f09d3ac53e18/content) (Download 9.1.2025).

Thelen, Connor, Hannah Nolte, Markus Kaiser, Patrick Jürgens, Paul Müller, Charlotte Senkpiel und Christoph Kost (2024). Wege zu einem klimaneutralen Energiesystem. Bundesländer im Transformationsprozess. Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE). Freiburg. <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/wege-zu-einem-klimaneutralen-energiesystem.html> (Download 9.1.2025).

Teigeler, Michael, König, Franz (2015). Ein Eigenkapital-fonds für die Wärmewende – GEODE-Finanzierungspapier 4.0. Online: www.geode-eu.org.

Utescher-Dabitz, Tanja, Martin Müller, Fatbardh Kqiku, Andreas Meyer, Hans-Jürgen Walter, Thomas Schlaak, Wiebke Merbeth und Sofie Kuchenbecker (2024). „Kapital für die Energie-wende“. Die EWF-Option. Hrsg. Verband Kommunaler Unternehmen e. V. (VKU), Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) und Deloitte. https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Presse/01062024_Kapital_f%C3%BCr_die_Energie-wende_Publikation_die_EWF_Option.pdf (Download 2.7.2025).

VKA – Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (2023). „Presseerklärung der beiden unparteiischen Schlichter im Schlichtungsverfahren für den öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen“. Pressemitteilung. 15.4.2023. <https://www.vka.de/pressemitteilungen/2023-04-15-presseerklaerung-der-beiden-unparteiischen-schlichter-im-schlichtungsverfahren-fuer-den-oeffentlichen-dienst-von-bund-und-kommunen-1939> (Download 27.6.2025).

VKU – Verband kommunaler Unternehmen, und BHH-Gruppe (2025). „Ermittlung des Investitions- und Finanzierungsbedarfs für den zweiten Lebenszyklus der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsnetze und -anlagen in den nächsten 10 bzw. 20 Jahren“. Hrsg. Verband Kommunaler Unternehmen (VKU). Berlin. <https://www.vku.de/studie-investitionen-wasserwirtschaft/> (Download 20.3.2025).

Verheyen, Roda (2025). „Finanzpaket 2025: Eine erste Einordnung der Grundgesetzänderung aus Klimaperspektive“. WWF Deutschland. Berlin. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Finanzpaket-2025-Klimaperspektive.pdf> (Download 4.7.2025).

Verheyen, Roda, und Katharina Hölzen (2022). „Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements“. Hrsg. Germanwatch und Klima-Allianz Deutschland. Hamburg.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderung (2011). „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“. Hauptgutachten. Hrsg. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). Berlin. https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu_jg2011_ZfE.pdf (Download 2.7.2025).

Wieland, Joachim (2017). „Flüchtlinge als Herausforderung für die Finanzverfassung“. Die öffentliche Verwaltung 1. 9–15.

Windels, Torsten (2024). „Investitionsnotstand in NRW beenden! Nordrhein-Westfalen muss Sackgassen vermeiden und finanzpolitische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen“. Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund-Bezirk NRW. Düsseldorf.

Windels, Torsten, Juliane Bielinski und Arno Brandt (2022). „Bedarfe und Finanzierung öffentlicher Investitionen in Schleswig-Holstein“. Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund-Bezirk Nord. Hamburg.

Witte, Kirsten, und Günter Tebbe (2006). „Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer. Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung“. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Von_der_Gewerbesteuer_zur_kommunalen_Wirtschaftssteuer.pdf (Download 2.7.2025)

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Kirsten Witte
Director
Zentrum für Nachhaltige Kommunen
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de